

Erityiskertomus

EU:n tukemien julkisten kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuus



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2014

ISBN 978-92-9241-661-4
doi:10.2865/32279

© Euroopan unioni, 2014

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Kuvan 1 käyttöön tai kopiointiin on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**EU:n tukemien julkisten
kaupunkiliikennehankkeiden
vaikuttavuus**

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

Kohta

Sanasto

I–III **Tiivistelmä**

1–9 **Johdanto**

1–3 **Kaupunkiliikenteen keskeiset haasteet Euroopassa**

4–5 **EU:n kaupunkiliikennepolitiikka**

6–9 **EU:n tuki kaupunkiliikennehankkeille**

10–16 **Tarkastuksen laajuus ja lähestymistapa**

17–48 **Huomautukset**

17–25 **Toteutttiinko hankkeet avustushakemuksissa määritetyllä tavalla?**

20 **Useimmat hankkeet pantiin fyysisesti täytäntöön**

21–22 **Neljän infrastruktuurihankkeen täytäntöönpano viivästyi huomattavasti**

23–25 **Kolmessa hankkeessa alkuperäinen budjetti ylittyi yli 20 prosentilla**

26–34 **Vastasivatko hankkeiden yhteydessä tarjotut palvelut käyttäjien tarpeita?**

28–30 **Liikenteenharjoittajien seurantaindikaattoreihin perustuva palaute oli myönteistä**

31–32 **Saatavilla olleet käyttäjien tyytyväisyystutkimukset tuottivat myönteisiä tuloksia**

33–34 **Liikennepalvelut olivat yleensä helppokäyttöisiä**

35–48 **Saavuttivatko hankkeet käyttöastetta koskevat tavoitteensa?**

37–38 **Käyttäjämäärä on vastannut odotuksia vain harvoissa hankkeissa**

39–41 **Useisiin vajaakäytön syihin olisi voitu puuttua**

42–43 **Vajaikäyttö voi vaikeuttaa odotettujen hyötyjen saavuttamista...**

44–46 **...eikä saavuttamista seurata...**

47–48 **...ja se voi myös lisätä viranomaisten taloudellista taakkaa**

49–57 **Johtopäätökset ja suositukset**

50–52 **Hankkeiden täytäntöönpano**

53 **Hankkeiden yhteydessä tarjotut palvelut**

54–57 **Hankkeiden käyttöaste**

Liite I – **EU:n kaupunkiliikennepolitiikka: viime vuosikymmenen kuluessa julkaistuja asiakirjoja**

Liite II – **Tarkastettujen hankkeiden tilanne tarkastuksen aikaan**

Komission vastaukset

Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR): EAKR:sta maksettavan taloudellisen tuen avulla edistetään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:n alueiden välillä. EAKR:n tukitoimenpiteitä toteutetaan lähinnä lukuisia hankkeita käsittävien toimenpideohjelmien muodossa.

Hallintoviranomainen: Kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka julkinen tai yksityinen elin, jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan toimenpideohjelmaa.

Hankkeen edistäjä: Julkinen oikeushenkilö, jolle maksetaan EAKR:n tai koheesiorahaston tukea liikenneinfrastruktuurin tai siihen liittyvän tietotekniikkajärjestelmän luomiseen. Julkisen liikennemuodon harjoittamisesta ja hankkeeseen liittyvistä laitteista vastaa usein muu toimija kuin edunsaaja.

Koheesiorahasto: Koheesiorahaston tarkoituksena on lisätä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta rahoittamalla ympäristö- ja liikennealan hankkeita jäsenvaltioissa, joissa henkeä kohden laskettu BKTL on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Liikenteenharjoittaja: Julkinen tai yksityinen yritys, joka harjoittaa tietyn tyyppistä liikennemuotoa hankkeen edistäjän kanssa tehdyn toimintasopimuksen mukaisesti. Yritys saa yleensä tukea toiminnan taloudellisten tappioiden kattamiseen.

Ohjelmakausi: Rakennetoimimenojen monivuotinen suunnittelu- ja täytäntöönpanokehys. Tämä kertomus kattaa ohjelmakaudet 2000–2006 ja 2007–2013.

Toimenpideohjelma: Komission hyväksymä ohjelma jäsenvaltiokohtaisista EU-rahoitteisista investoinneista. Toimenpideohjelma laaditaan johdonmukaisten painopistealueiden pohjalta ja se käsittää monivuotisia toimenpiteitä, joiden perusteella hankkeita osarahoitetaan.

I
Kaupunkiväestön osuuden odotetaan kasvavan Euroopassa 73 prosentista 82 prosenttiin vuosien 2010 ja 2050 välisenä aikana. Eurooppalaisten kaupunkien on näin ollen edistettävä liikkuvuutta ja vähennettävä ruuhkia, onnettomuuksia ja ilmansaasteita paikallisten liikkuvuuspolitiikkojen avulla. EU myönsi vuosina 2000–2013 yhteensä 10,7 miljardia euroa sellaisten hankkeiden osarahoittamiseen, joiden avulla kaupunkeja tuetaan kaupunkiliikennehankkeiden, kuten metro-, raitiovaunu- ja linja-autohankkeiden täytäntöönpanossa.

II
Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko hankkeet toteutettu suunnitelmien mukaisesti, tarjottiinko niiden yhteydessä käyttäjien tarpeita vastaavia palveluita ja oliko niiden käyttöaste odotetulla tasolla. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 26 julkisen kaupunkiliikennehankkeen tuloksellisuuden suoraan 11 kaupungissa viidessä eri jäsenvaltiossa. Tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa:

- a) Infrastrukturi ja liikkuva kalusto pantiin useimpien hankkeiden kohdalla täytäntöön hankkeiden mukaisesti (kohta 20). Neljään kaupunkiliikennehankkeeseen liittyi huomattavia viivästyksiä (kohdat 21 ja 22) ja kolmen hankkeen kustannukset ylittivät huomattavasti (kohdat 23–25).
- b) Lähes kaikki tarkastetut hankkeet vastasivat käyttäjien tarpeita sen jälkeen kun ne oli saatu päätökseen (kohdat 26–34). Kun tiettyinä ajankohtina tavoitteena ollut käyttö ja tosiasiallista käyttöä verrattiin keskenään, havaittiin, että kahteen kolmasosaan hankkeista liittyi kuitenkin vajaa-käyttöä (kohdat 35–38). Tämä viittaa heikkoon tuloksellisuuteen, kun kyseessä ovat taloudelliset ja sosiaaliset hyödyt (esim. ilmansaasteiden ja ruuhkien vähentyminen), joihin hankkeiden edistäjät tai kansalliset viranomaiset eivät yleensä kohdista seuranta (kohdat 42–46). Tilanne voi johtaa myös niiden viranomaisten taloudelliseen epätasapainoon, joiden tehtävänä on varmistaa asianomaisen kaupunkiliikennemuodon kestävyys (kohdat 47 ja 48).

- c) Julkisen liikenteen vajakäyttö johtuu lähinnä hankesuunnittelun ja liikkuvuuspolitiikan puutteista. Useisiin puutteisiin olisi ollut mahdollista puuttua hankkeiden suunnitteluvaiheessa (kohdat 39–41).

III

Tilintarkastustuomioistuin esittää komissiolle seuraavat suositukset:

- a) komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että käyttöön asetetaan hallinnointivälineet, joiden avulla voidaan seurata palveluiden laatua ja käyttäjien tyytyväisyysastetta sen jälkeen kun hankkeen toteuttaminen on alkanut
- b) komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että avustus-sopimuksissa vahvistetaan tietty vähimmäismäärä mitattavia tulosindikaattoreita, joiden osalta on määritetty tavoitearvot
- c) komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että odotettua käyttäjämäärää koskevaa arviota analysoidaan perusteellisemmin ja että liikennemuodon valinnan perustaksi suoritetaan eri liikennemuotojen kvantitatiivinen vertailu
- d) komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että kaupunkiliikennehankkeet sisältyvät vakaaseen liikkuvuuspolitiikkaan
- e) komission olisi vaadittava, että myös jäsenvaltioiden viranomaiset puuttuvat kohdissa a–d mainituihin näkökohtiin hallinnoidessaan EU-rahoitteisia kaupunkiliikennehankkeita.

Kaupunkiliikenteen keskeiset haasteet Euroopassa

01

Kaupunkiväestön osuus kasvoi Euroopassa 71 prosentista 73 prosenttiin vuosien 2000 ja 2010 välisenä aikana. Kasvusuuntauksen odotetaan jatkuvan siten, että kaupunkiväestön osuus on 82 prosenttia vuoteen 2050 mennessä¹.

02

Eurooppalaisilla kaupungeilla on kasvavia liikenneongelmia. Esikaupungistuminen johtaa asutusrakenteisiin, joissa välimatkat ovat pitkiä. Kaupunkirakenteen hajautumisilmiö kulkee käsi kädessä autonomistajien lukumäärän ja työmatkaliikenteen kasvun kanssa.

03

Kaikkien suurten kaupunkien yhteisenä haasteena on liikkuvuuden lisääminen ja samalla ruuhkien, onnettomuuksien ja saasteiden vähentäminen. Komission mukaan² liikennemuutoksista kaupunkialueilla ja niiden ympäristössä aiheutuu vuosittain viivästymisten ja saastumisen seurauksena lähes 100 miljardin euron kustannukset; määrä vastaa yhtä prosenttia EU:n BKT:sta. Lisäksi yksi kolmesta kuolemaan johtaneesta onnettomuudesta tapahtuu kaupunkialueilla. Kaupunkiliikenteen osuus tieliikenteen kaikista hiilidioksidipäästöistä on 40 prosenttia ja muista saasteista jopa 70 prosenttia. Myös melu on vakava ja paheneva ongelma kaupunkialueilla; melu on peräisin lähinnä tieliikenteestä.

EU:n kaupunkiliikennepolitiikka

04

Viime vuosikymmenen aikana komissio on julkaissut useita kaupunkiliikennepolitiikkaa koskevia toimintapoliittisia asiakirjoja (ks. *liite I*). Komission tiedonannon mukaan kestävän kaupunkiliikenteen tavoitteita ovat nykyisen ja tulevien sukupolvien liikkumisen vapaus, terveys, turvallisuus ja elämänlaatu sekä lisäksi ympäristötehokkuus ja osallistava talouskasvu, mahdollisuuksien olemassaolo ja palveluiden saatavuus kaikille – mukaan lukien heikommassa asemassa olevat, iäkkäät tai vammaiset kansalaiset³.

05

Tätä silmällä pitäen komissio tukee tutkimusta, kannustaa parempaan hallintointiin ja levittää hyviä käytäntöjä, kuten esimerkiksi kaupunkiliikennesuunnitelmia, jotka edistävät liikennemuutosiirtymää eli yksityisauton vähentämistä ja julkisen liikenteen käytön, pyöräilyn ja jalankulun lisäämistä.

- 1 Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaaliosastojen osasto, väestöosasto. "World Urbanisation Prospects: the 2011 revision". <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>
- 2 Tässä kappaleessa esitetyt tiedot sisältyvät komission vihreään kirjaan "Uutta ajattelua kaupunkiliikenteeseen", KOM(2007) 551 lopullinen, 25. syyskuuta 2007.
- 3 KOM(2004) 60 lopullinen, 11. helmikuuta 2004, s. 44 ja 45.

EU:n tuki kaupunkiliikennehankkeille

06

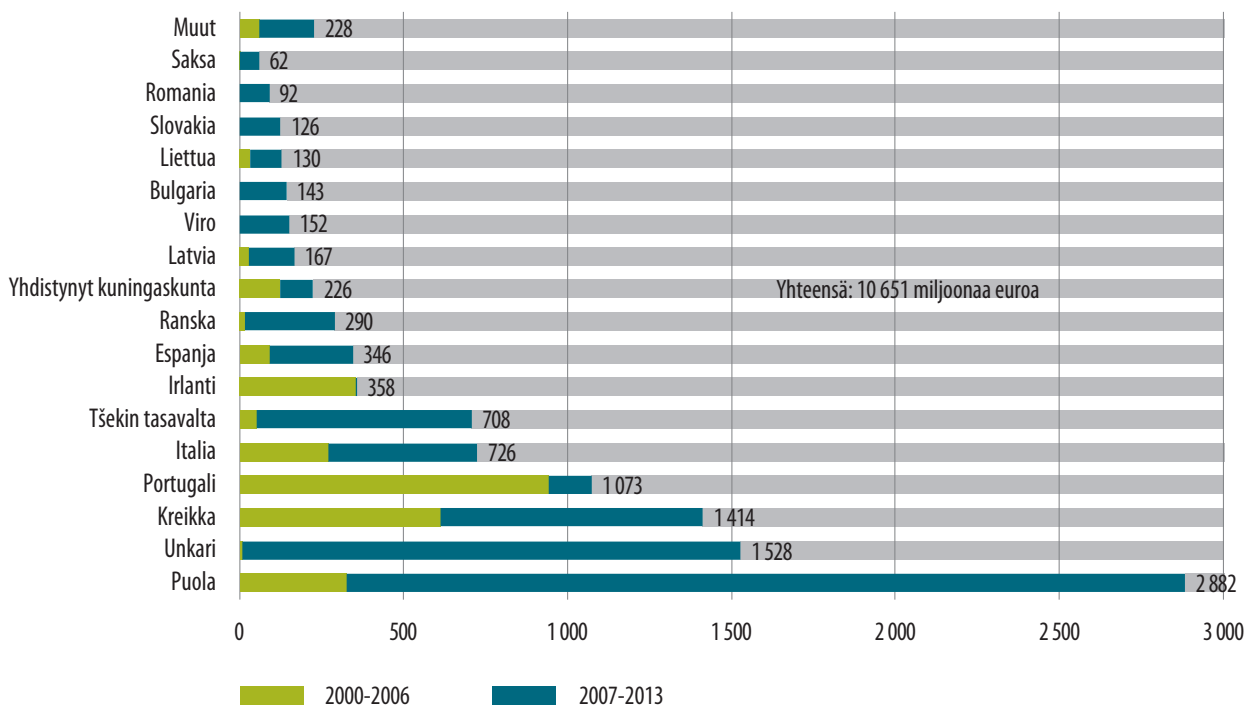
Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta voidaan osarahoittaa kaupunkiliikennehankkeita jäsenvaltioissa tukikelpoisilla alueilla. EU:n rahoitusosuus kaupunkiliikennehankkeista on yleensä enintään 85 prosenttia hankkeiden tukikelpoisista menoista.

07

Kaupunkiliikenteeseen suunnattu EU:n rahoitus oli kausilla 2000–2006 ja 2007–2013 yhteensä 10,7 miljardia euroa; kaudella 2000–2006 se oli yhteensä 2,9 miljardia euroa ja kaudella 2007–2013 yhteensä 7,8 miljardia euroa. Kokonaismäärä on jaoteltu jäsenvaltioittain **kaaviossa 1**.

Kaavio 1

Kaupunkiliikenteeseen suunnatun EAKR:n ja koheesiorahaston rahoituksen kokonaismäärä ohjelmakausilla 2000–2006 ja 2007–2013 (miljoonaa euroa)



Lähde: Euroopan komission tietoihin perustuvat tilintarkastustuomioistuimen laskelmat.

08

Yhteisrahoitetut kaupunkiliikennehankkeet sisältyvät toimenpideohjelmiin, joita jäsenvaltiot panevat täytäntöön yhteiseen hallintointiin perustuvien järjestelyiden avulla. Järjestelyt ovat seuraavanlaisia:

- a) Komissio neuvottelee ja hyväksyy jäsenvaltioiden ehdottamat toimenpideohjelmat ja myöntää EU-rahoituksen
- b) jäsenvaltiot hallinnoivat toimenpideohjelmiä ja panevat ne täytäntöön valitsemalla hankkeita, joita ne sitten valvovat ja arvioivat
- c) komissio arvioi kansallisia hallinto- ja valvontajärjestelmiä, seuraa toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa, sitoo EU:n rahoitusosuudet ja maksaa ne hyväksytyjen menojen perusteella
- d) komission tehtävänä on hyväksyä jäsenvaltioiden esittämät yksittäiset hankkeet erikseen. Ohjelmakaudella 2000–2006 komission hyväksyntä tarvittiin kaikille koheesiorahaston hankkeille riippumatta niiden kokonaiskustannuksista, sekä EAKR:n hankkeille, joiden kokonaiskustannukset⁴ ylittivät 50 miljoonaa euroa. Ohjelmakaudella 2007–2013 yhtenä muutoksena oli, että alle 50 miljoonan euron suuruisille koheesiorahaston hankkeille⁵ ei enää tarvittu komission hyväksyntää.

09

Seuraavilla kahdella komission pääosastolla on keskeinen asema kaupunkiliikennealalla:

- a) Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto vastaa siitä EU:n talousarvion osasta, josta osarahoitetaan kaupunkiliikennehankkeita. Yksittäisiä hankkeita arvioidessaan se konsultoi muita pääosastoja, erityisesti liikenteen ja liikkumisen pääosastoa.
- b) Liikenteen ja liikkumisen pääosasto vastaa EU:n liikennepolitiikasta.

4 Kokonaiskustannukset, jotka on ilmoitettu kunkin hankkeen avustushakemuksessa.

5 Ympäristöhankkeiden tapauksessa rajana oli 1. tammikuuta 2007 ja 25. kesäkuuta 2010 välisenä aikana 25 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen laajuus ja lähestymistapa

10

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli arvioida EU:n rakennerahastoista osarahoitetujen julkisten kaupunkiliikennehankkeiden (jäljempänä "hankkeet") täytäntöönpanoa ja vaikuttavuutta.

11

Tilintarkastustuomioistuin esitti seuraavat kysymykset:

- Toteutettiin hankkeet avustushakemuksissa määritetyllä tavalla?
- Vastasivatko hankkeiden yhteydessä tarjotut palvelut käyttäjien tarpeita?
- Saavuttivatko hankkeet käyttötasetta koskevat tavoitteet?

12

Tarkastusta varten poimittiin otos, joka sisälsi 26 EAKR:n tai koheesiorahaston osarahoittamaa hanketta⁶ ohjelma-kausilta 2000–2006 ja 2007–2013. Tarkastukseen valitut hankkeet toteutettiin 11 kaupungissa viidessä eri jäsenvaltiossa – Espanjassa, Ranskassa, Italiassa, Puolassa ja Portugalissa. Kaupunkiliikenteeseen näissä viidessä maassa suunnattu EU:n rahoitus (5,3 miljardia euroa) on 50 prosenttia EU:n rahoituksen kokonaismäärästä (10,7 miljardia euroa). Otokseen kuului hankkeita, joiden yhteydessä rakennettiin, laajennettiin tai nykyaikaistettiin rautatielinjoja (kolme hanketta), metrolinjoja (kahdeksan hanketta), kevytraidemetrolinjoja⁷ (neljä hanketta), raitiovaunulinjoja (kuusi hanketta) tai linja-autolinjoja (yksi hanke). Hankkeiden laajuus vaihteli yksittäisestä liikennelinjasta tai linjan osasta kokonaiseen liikenneverkkoon. Otokseen kuului myös neljä pienempää IT-alan hanketta, jotka liittyivät toiminta-, tieto- tai lipunkirjoitusjärjestelmiin (ks. **liite II**).

13

Ohjelmakausilla 2000–2006 ja 2007–2013 komission hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osuus kaupunkiliikenteeseen suunnatusta EAKR:n kokonaisrahoituksesta oli 66 prosenttia ja koheesiorahaston kokonaisrahoituksesta 78 prosenttia (ks. kohdan 8 alakohta d). Tätä hyväksymismenettelyä sovellettiin tarkastusotoksessa 17 hankkeeseen. Muiden yhdeksän hankkeen hyväksynnästä vastasivat jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset; näihin hankkeisiin kuuluivat esimerkiksi neljä pienempää IT-alan hanketta.

14

Tarkastuksen aikana 26 hankkeesta yhteensä 20 hanketta oli toteutettu ja toiminnassa. Kolmea hanketta ei ollut saatettu päätökseen, kaksi oli saatettu päätökseen osittain ja hankkeet olivat toiminnassa ja yksi hanke oli saatettu hiljattain päätökseen mutta se ei ollut vielä toiminnassa.

15

Määrittääkseen kaupunkiliikennealaan liittyviä tarkastusstandardeja ja hyviä käytäntöjä tilintarkastustuomioistuin konsultoi useiden kaupunkiliikennealan asiantuntijaorganisaatioiden edustajia; esimerkkeinä voidaan mainita UITP⁸ (*Union Internationale des Transports Publics*), CERTU⁹ (*Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques*) sekä Polis¹⁰.

- Valintaperusteena olivat hankekustannukset, hanketyyppi ja suunniteltu täytäntöönpanojakso.
- Kevytraidemetro on raitiovaunun ja metron välimaastoon sijoittuva järjestelmä. Sitä voidaan pitää kapasiteetiltaan keskinopeuksisena liikennejärjestelmänä.
- UITP on kansainvälinen verkosto, johon kuuluu julkisen liikenteen alan viranomaisia ja toimijoita, toimintapolitiittisia päätöksentekijöitä, tiedeinstituutteja sekä julkisen liikenteen alan tarjonnasta ja palveluista vastaavien yritysten edustajia.
- CERTU vastaa tutkimuksista seuraavilla aloilla: kaupunkiverkot, liikenne, kaupunkisuunnittelu ja julkiset palvelut. CERTU toimii Ranskan valtion nimissä taikka paikallisten viranomaisten, julkisten elinten, julkisiin palveluihin liittyviä tehtäviä hoitavien yritysten tai alan ammatillisten tahojen hyödyksi (asetus 94-134, annettu 9. helmikuuta 1994).
- Polis-verkoston kuuluu eurooppalaisia kaupunkia ja alueita, jotka tekevät innovatiivisten teknologioiden ja toimintapolitiikkojen käyttöön liittyvää yhteistyötä kestävämpää liikkuvuutta silmällä pitäen.

16

Tarkastustiimi tapasi jäsenvaltioissa kustakin hankkeesta vastaavia hallintoviranomaisia, EU:n avustuksia vastaanottavia hankkeiden edistäjiä (yleensä paikallisviranomaisia) sekä asianomaisia liikennemuotoa hallinnoivia liikenteenharjoittajia (julkisia tai yksityisiä yrityksiä). Tarkastustiimin jäsenet käyttivät yhteisrahoitettuja palveluita myös itse ja tekivät käyntejä ohjaus- ja huoltokeskuksiin.

Kuva 1

Kevytraidemetro Portugalissa



© Metro Transportes do Sul.

Toteutettiin hankkeet avustushakemuksissa määritetyllä tavalla?

17

Arvioidessaan, oliko hankkeet toteutettu avustushakemuksissa määritetyllä tavalla, tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko hankkeet avustushakemuksissa määritetyn mukaisia fyysisen täytäntöönpanon, ajoituksen ja budjetin osalta.

18

Neljä hanketta saatettiin päätökseen ennen avustuspynnön esittämistä¹¹, joten ne jätettiin arvioinnin ulkopuolelle. Arvioinnin ulkopuolelle jätettiin myös eräs muu hanke, koska se oli alun perin määrä saattaa päätökseen vuonna 2015. Eräitä muitakaan hankkeita ei arvioitu kaikkien kolmen kriteerin perusteella; syynä olivat viivästykset tai se, että hankkeen tarkkoja kokonaiskustannuksia ei ollut määritetty.

19

Lopulta tarkastus katsoi tältä osin 18 hanketta fyysisen täytäntöönpanon osalta (kohta 20), 21 hanketta suunniteltujen täytäntöönpanon määräaikojen noudattamisen osalta (kohdat 21 ja 22) ja 19 hanketta aiheutuneiden kokonaiskustannusten osalta (kohdat 23–25).

Useimmat hankkeet pantiin fyysisesti täytäntöön

20

Infrastruktuurilaitteet ja liikkuva kalusto pantiin 14 hankkeessa täytäntöön hanke-erittelyiden mukaisesti; kolmessa tapauksessa oli havaittavissa erittäin pieniä poikkeamia. Erään toisen hankkeen tapauksessa noin kolmasosa vuonna 2008 toteutetuista 70 tiedotustaulusta ei ollut vielä asennettu. Asianomaiset kunnat epäivät vaaditun luvan erityyppisistä syistä; osa vaati esimerkiksi maksun suorittamista.

Neljän infrastruktuurihankkeen täytäntöönpano viivästy huomattavasti

21

Kahdeksan hanketta toteutettiin määräjän puitteissa ja seitsemän viivästy enintään yhdeksällä kuukaudella.

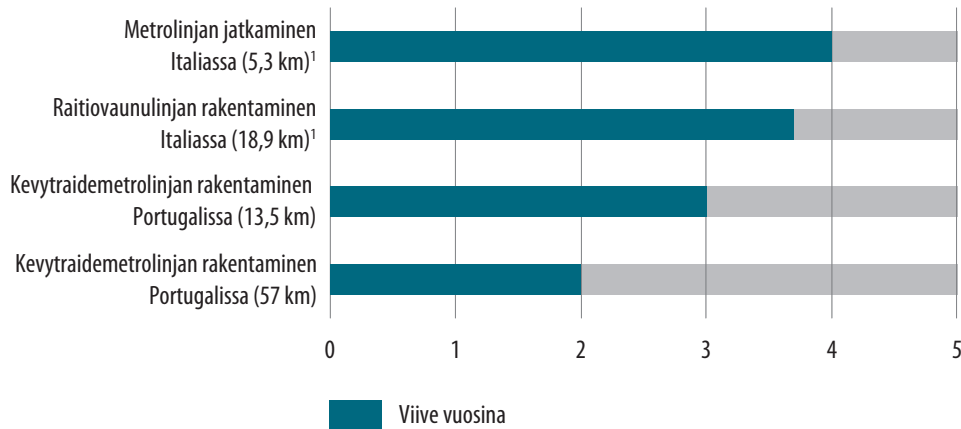
22

Kuusi hanketta oli huomattavasti aikataulusta jäljessä. Niiden joukossa oli neljä infrastruktuurihanketta (ks. **kaavio 2**), joihin liittyvät viiveet vaihtelivat viimeisimpien ennusteiden perusteella kahdesta neljään vuoteen. Esimerkkejä hankkeisiin liittyneistä huomattavista viiveistä kuvataan **laatikossa 1**.

11 Jos EU rahoittaa päätökseen saatettuja hankkeita, nollavaikutuksen riski kasvaa ja samalla kasvaa myös riski siitä, että asianomaisen rahoituksen avulla ei saavuteta lisäarvoa EU:n tasolla. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on puuttunut tähän kysymykseen vuosien 2014–2020 rahoituskehystä koskevilla lainsäädäntöehdotuksissaan.

Kaavio 2

Infrastruktuurihankkeet, joiden täytäntöönpano viivästyi huomattavasti



1 Ennusteet.

Lähde: Hankkeiden edistäjien toimittamiin tietoihin perustuvat tilintarkastustuomioistuimen laskelmat.

Laatikko 1

Esimerkkejä hankkeisiin liittyneistä huomattavista viivästyksistä

- Kevytraidemetro otettiin (Portugalissa) täysimääräisesti käyttöön marraskuussa 2008, kolme vuotta alun perin suunnitellun ajankohdan jälkeen. Pääasiallisena syynä oli se, että tarvittavaa maata oli vaikea saada käyttöön, vaikka kyseessä oli kuntien omistama maa.
- Erään raitiovaunuhankkeen ensimmäinen linja saatiin valmiiksi (Italiassa) helmikuussa 2010; toimet viivästyivät hieman (kolme kuukautta). Kaksi lisälinjaa oli alun perin määrä panna täytäntöön kesäkuuhun 2012 mennessä. Reittiä muutettiin radikaalisti kansanäänestyksen perusteella, jotta se ei kulkisi kaupungin historiallisen keskustan läpi. Tämän seurauksena täytäntöönpanoa lykättiin neljällä vuodella.

Kolmessa hankkeessa alkuperäinen budjetti ylittyi yli 20 prosentilla

23

Yhdeksän hanketta saatiin päätökseen alkuperäisen budjetin puitteissa.

24

Kymmenen hanketta ylitti alkuperäisen budjettinsa (ks. **kaavio 3**). Niistä kahdeksan oli saatettu päätökseen ja kaksi oli käynnissä olevaa hanketta, jotka olisi pitänyt saattaa päätökseen tarkastusajankohtaan mennessä. Kolmeen päätökseen saatettuun hankkeeseen liittyi huomattavia kustannusten

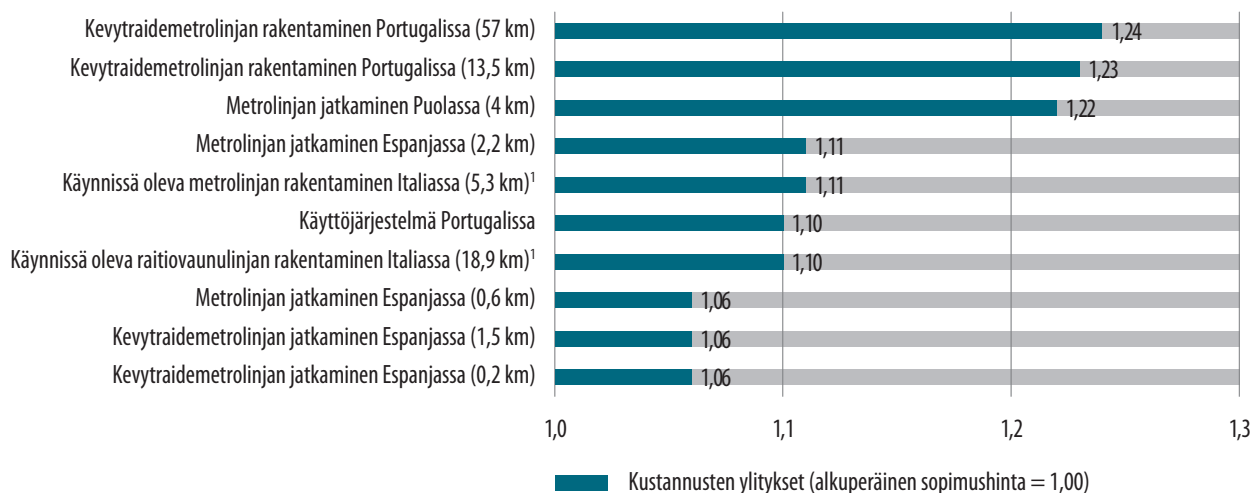
ylityksiä; alkuperäinen budjetti ylittyi vähintään 20 prosentilla. Kustannusten ylitykset johtuivat pääasiallisesti teknisistä ongelmista, joiden taustalla vaikutti maaperän kunto, arkeologiset löydökset, hallinnolliset ongelmat, sopimusten hinnantarkistukset tai hankemuutokset. **Laatikossa 2** annetaan esimerkkejä hankkeisiin liittyneistä kustannusten ylityksistä.

25

Hankkeisiin liittyneet kustannusten ylitykset saattavat lisätä jäsenvaltioiden viranomaisille aiheutuvaa taloudellista taakkaa, mutta ne eivät vaikuta maksettavana olevan EU:n avustuksen kokonaismäärään (ks. kohdat 47 ja 48).

Kaavio 3

Hankkeet, joissa kustannukset ylittyivät



¹ Ennusteet.

Lähde: Hankkeiden edistäjien toimittamiin tietoihin perustuvat tilintarkastustuomioistuimen laskelmat.

Esimerkkejä hankkeisiin liittyneistä kustannusten ylityksistä

- o Metron laajennushankkeeseen liittyi (Puolassa) joukko vaikeuksia, jotka lisäsivät kustannuksia 47 miljoonalla eurolla (22 prosentilla). Esimerkkeinä voidaan mainita: erityisen epäedulliset pohjaolosuhteet; palveluiden ja rakennusmateriaalien poikkeuksellinen hinnannousu; rakennusten kattojen uudelleensuunnittelu uusien lainsäädäntöön perustuvien standardien mukaisiksi; modernien tärinänvaimennusmenetelmien käyttö; rakennuksen käyttötarkoituksen muutos.
- o Kevytraidemetron kokonaiskustannukset olivat (Portugalissa) 399 miljoonaa euroa eli 75 miljoonaa euroa (23 prosenttia) enemmän kuin alkuperäinen budjetti. Kustannusten ylitykset maksettiin valtion talousarviosta. Määrästä 48 miljoonaa euroa liittyi hinnantarkistuksiin ja lisätöihin ja 27 miljoonaa euroa liittyi julkisen maan luovuttamisviipeistä aiheutuneiden tulonmenetysten korvaamiseen liikenteenharjoittajalle kolmen vuoden ajalta (ks. ensimmäinen esimerkki *laatikossa 1*).

Vastasivatko hankkeiden yhteydessä tarjotut palvelut käyttäjien tarpeita?

26

Tämän otsikon alla käytiin läpi 21 hanketta (kohdat 26–34). Niiden joukossa oli yksi raitiovaunuhanke, jonka kohdalla oli toiminnassa ainoastaan yksi linja kolmesta. Loput viisi hanketta eivät olleet tarkastuksen aikaan toiminnassa.

27

Tarkistettujen kyselytutkimusten ja hankkeiden edistäjiltä sekä liikenteenharjoittajilta saadun muun palautteen perusteella julkiset liikennepalvelut ovat käyttäjien mielestä tyydyttäviä, kun ne ovat täsmällisiä, säännöllisiä, luotettavia, miellyttäviä, turvallisia, puhtaita, helppokäyttöisiä ja hinnaan kohtuullisia ja kun ne tarjoavat asianmukaiset tiedot. Liikenteenharjoittajien seurantaindikaattorit ja käyttäjien tyytyväisyystutkimukset käytiin läpi, jotta voitiin arvioida, vastasivatko hankkeiden yhteydessä tarjotut palvelut käyttäjien tarpeita. Arvioinnissa otettiin huomioon myös julkisen liikenteen helppokäyttöisyysnäkökohtia.

Liikenteenharjoittajien seurantaindikaattoreihin perustuva palaute oli myönteistä

28

Hankkeista 18:aan sisältyi indikaattoreita (esim. täsmällisyys, ajoneuvojen puhtaus ja tiedottaminen matkustajille), joiden asettamisesta ja seurannasta vastasivat liikenteenharjoittajat; indikaattorit osoittivat, että hankkeiden avulla tarjotut palvelut olivat asetettujen tavoitearvojen mukaisia. Indikaattoreiden tyyppi ja taso vaihteli hankkeiden välillä; indikaattorit olivat joissakin tapauksissa perusluontoisia ja merkitykseltään vähäisiä. Tarjotuissa palveluissa havaittiin puutteita kahdessa tapauksessa (ks. *laatikko 3*).

Kuva 2

Juna Puolassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 3

Tarjottuihin palveluihin liittyvät puutteet

- o Yli viisi minuuttia myöhästyvien junien määrä kasvoi, mikä vaikutti kielteisesti erään metrolinjan täsmällisyyteen (Italia). Tarkastuksessa havaittiin myös, että juna-aikataulua ei ollut matkustajien saatavilla asemilla eikä junissa. Arvioituja odotusaikoja ei ollut ilmaistu sähköisessä muodossa yhdelläkään neljästä hankkeen kohteena olleesta metroasemasta. Viivästystapauksista ei ilmoitettu matkustajille kuulutuksilla tai visuaalisesti.
- o EU:n osarahoittamilla raideväylillä liikennöivien junien lukumäärä oli (Puolassa) 25 prosenttia suunniteltua vähäisempi (neljän sijasta kolme junaa tunnissa). Tämä johtui kaupungin keskustan yhdysraiteen rajallisen kapasiteetista, joka johti liikenteen ruuhkautumiseen.

29

Tämäntyyppisten indikaattoreiden avulla liikenteenharjoittajat voivat ryhtyä tarvittaessa korjaaviin toimiin parantaakseen käyttäjille tarjottavia palveluita. Ne voivat olla liikenteenharjoittajille hyödyllisiä myös operatiivisen tehokkuuden kannalta. Esimerkiksi seitsemässä tapauksessa liikennepalveluita mukautettiin indikaattoreiden perusteella vastaamaan paremmin todellista kysyntää.

30

Viidessä tapauksessa hankkeen edistäjä edellytti sopimuksessa indikaattoreita, jotka sitoivat liikenteenharjoittajan palkkion tarjottujen palveluiden laatuun. Tämä on hyvä käytäntö, josta annetaan esimerkki **laatikossa 4**.

Esimerkki hyvästä käytännöstä, jonka yhteydessä palkkio sidotaan palvelun laatuun

Eräeseen metron toimintasopimukseen (Portugali) liittyi laaja joukko indikaattoreita ja tavoitearvoja, jotka koskivat tarjottuja palveluita. Ne kuvastavat tarjottuja palveluita, viiveitä, toimivia liukuportaita, valojen kirkkaustasoa, asemien ja ajoneuvojen puhtautta sekä vikojen ja signaaliongelmien lukumäärää. Kaikkia tavoitearvoja ei aluksi saavutettu. Puutteet liittyivät lähinnä täsmällisyyteen ja joissakin tapauksissa puhtauteen sekä vikojen lukumäärään. Tämä johti siihen, että liikenteenharjoittajalle määrättiin kuukausittaiset seuraamukset, joiden määrä vaihteli 10 000 eurosta 30 000 euroon kuukaudessa. Tilanne koheni asteittain ja tavoitetasot saavutettiin johdonmukaisesti kaikkien indikaattoreiden osalta.

Saatavilla olleet käyttäjien tyytyväisyystutkimukset tuottivat myönteisiä tuloksia**31**

Käyttäjien tyytyväisyystutkimusten avulla kyetään mittaamaan, millaiseksi käyttäjät arvioivat palveluiden laadun. Tutkimusten tavoitteena on tarjota mahdollisuus liikennepalveluiden parantamiseen. Tutkimusten avulla saadaan selvyys asianmukaisimmin toimivista osa-alueista sekä ongelmista, joihin on puututtava. Tutkimukset voivat myös ilmentää käyttäjien tyytyväisyysasteessa ajan kuluessa tapahtuvia muutoksia, ja joissakin tapauksissa ne luovat mahdollisuuden mielenkiintoisiin vertailuihin saman verkoston eri linjojen välillä.

32

Käyttäjien tyytyväisyystutkimuksia oli saatavilla tarkastetuista hankkeista yhdeksän kohdalla. Eri kyselytutkimusten tulokset osoittivat, että julkisen liikenteen käyttäjien tyytyväisyysaste on korkea.

Liikennepalvelut olivat yleensä helppokäyttöisiä**33**

Fyysiset tarkastukset osoittivat, että hankkeiden kohteena olleet asemat ja ajoneuvot olivat yleensä helppokäyttöisiä jalankulkijoille sekä lastenrattaiden ja pyörätuolien kanssa liikkuville.

34

Julkisesti saatavilla olevien tietojen (esim. internet) tarkistuksen perusteella kaikki tarkastuskohteena olleiden hankkeiden yhteydessä toimivat palveluntarjoajat tarjoavat erityisalennuksia tietyille käyttäjäryhmille, kuten opiskelijoille ja työttömille työnhakijoille.

Saavuttivatko hankkeet käyttöastetta koskevat tavoitteensa?

35

Kuusi hanketta jätettiin tämän kysymyksen osalta arvioinnin ulkopuolelle hankkeiden täytäntöönpanoasteen takia. Kohdat 36–48 koskevat näin ollen 20:tä hanketta.

36

Käyttäjien tarpeiden täyttämisen (ks. kohdat 28–34) ohella julkisen liikenteen tuloksellisuuden arvioinnissa on otettava tärkeimpänä tekijänä huomioon käyttöaste, joka ilmaistaan yleensä matkustajien, matkojen, matkakilometrien tai ajoneuvojen käyttöasteen määränä. Liikennemuotosiirtymä eli matkustusmuodon muuttaminen yksityisautoilusta esimerkiksi raitiovaunuliikenteeseen voi myös toimia julkisen liikenteen onnistumisen osoittimena.

Käyttäjämäärä on vastannut odotuksia vain harvoissa hankkeissa

37

Tavoitearvot ja niihin liittyvät käyttöasetiedot olivat saatavilla 12 tarkastetun hankkeen osalta. Kun tiettyinä ajankohtina tavoitteena ollutta käyttöä ja tosiasiallista käyttöä verrattiin keskenään, havaittiin, että asianomaisista hankkeista ainoastaan kaksi saavutti asetetun tavoitteen (ks. **laatikko 5**). Muut kymmenen hanketta, joiden joukossa oli yhdeksän infrastruktuurihanketta, eivät saavuttaneet tavoitteenä ollutta käyttöastetta; vajaakäyttö oli joissakin tapauksissa valitettavan merkittävää (ks. **kaavio 4**).

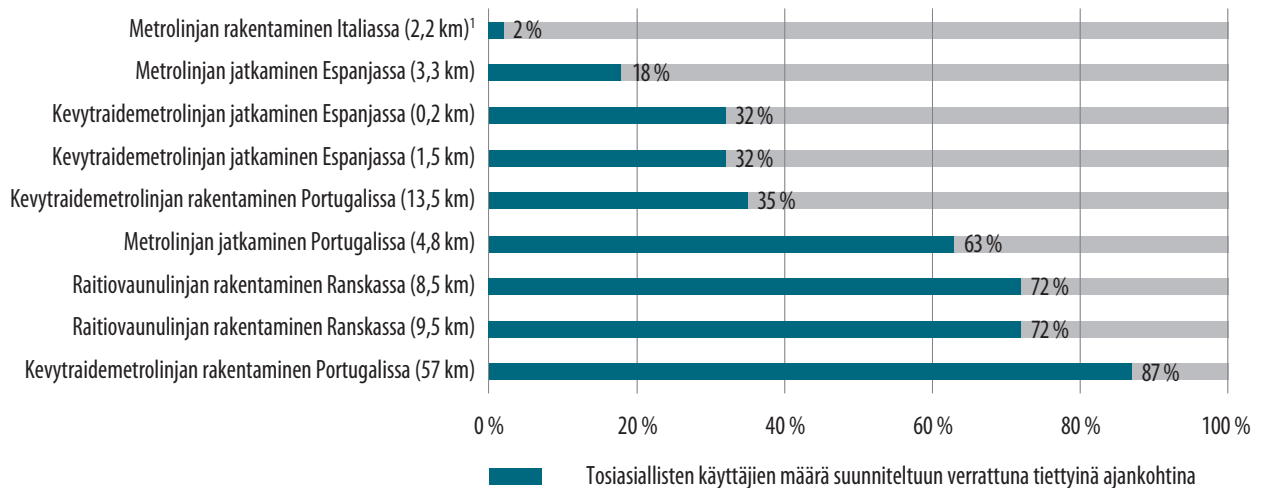
Laatikko 5

Kaksi hanketta, joiden osalta tavoitearvot ja tiedot olivat saatavilla ja jotka saavuttivat tavoitteensa

- Uudella raitiovaunulinjalla oli (Italiassa) 12,2 miljoonaa matkustajaa vuonna 2012; määrä on 113 prosenttia tavoitearvoon (10,8 miljoonaa) verrattuna. Hankkeen edistäjän mukaan saavutettu tulos oli ensisijaisesti seurausta hyvästä koordinoinnista linja-autoverkon kanssa sekä hintojen yhdenmukaistamisesta.
- Linja-autoverkkoa käyttäen tehtyjen matkojen vuotuinen määrä oli (Ranskassa) 99,2 prosenttia vuotta 2011 koskevasta oletusarvosta, jota käytettiin vuonna 2009 suoritettussa sosioekonomisessa analyysissä. Määrä nousi 12 prosenttia: 4,3 miljoonasta vuonna 2008 (hankkeen toiminnan käynnistämivuosi) 4,8 miljoonaan vuonna 2011 (tuorein mittaus).

Kaavio 4

Infrastruktuurihankkeet, joiden käyttäjämäärä oli ennakoitua vähäisempi



¹ Hankkeen edistäjän mukaan tilanteen pitäisi kohentua, kun metrolinjan muut osat saadaan valmiiksi.

Lähde: Hankkeiden edistäjien toimittamiin tietoihin perustuvat tilintarkastustuomioistuinten laskelmat.

38

Loppujen kahdeksan hankkeen kohdalla, joiden osalta tavoitearvot tai niihin liittyvät tiedot puuttuivat, tilintarkastustuomioistuin käytti muita tietolähteitä määrittääkseen, oliko hankkeiden

käyttöaste hyväksyttävällä tasolla. Kyseisistä hankkeista neljässä havaittiin näyttöä hyvistä tuloksellisuudesta (esimerkkejä **laatikossa 6**), kun taas muiden neljän hankkeen tapauksessa tuloksellisuus osoittautui heikoksi.

Laatikko 6

Esimerkkejä hankkeista, joiden yhteydessä tavoitearvoja ei ollut saatavilla mutta havaittavissa oli merkkejä hyvästä tuloksellisuudesta

- Erään hankkeen tarkoituksena oli kahden raitiovaunuosuuden nykyaikaistaminen (Puola). Yhden osuuden tapauksessa ennen hankkeen toteuttamista sekä sen jälkeen kerätyt tiedot osoittivat, että matkustajamäärä oli kasvanut ruuhka-aikoina 49 prosenttia ja arkipäivinä 29 prosenttia.
- Toiseen raitiovaunuhankkeeseen liittynyttä uutta osuutta (Puola) koskevat tiedot osoittivat, että matkustajamäärä oli ruuhka-aikoina 2 500 matkustajaa tunnissa ja 35 700 matkustajaa arkipäivää kohti. Tulosta voi pitää kohtuullisena saatavilla olleen suunta-antavan viitearvon perusteella¹².

¹² 2 500 raitiovaunumatkustajan määrä vastaa kapasiteettia koskevaa erittelyä, jonka UITP on laatinut eri kaupunkiliikennemuodoista. http://www.btrust.org.za/library/assets/uploads/documents/2_Resource%20docs_Making%20the%20Right%20Choice.pdf

Useisiin vajaakäytön syihin olisi voitu puuttua

39

Pääasialliset tekijät, joihin hankkeiden edistäjillä ja/tai paikallisviranomaisilla oli mahdollisuus vaikuttaa suoraan¹³ ja jotka johtivat tarkastettuihin hankkeisiin liittyneeseen vajaakäyttöön, voidaan jakaa kahteen ryhmään: hankesuunnitteluun liittyneet puutteet (puutteelliset toteutettavuustutkimukset, joissa käyttäjämäärät arvioitiin liian suuriksi) ja erityisesti liikkuvuuspolitiikkaan liittyneet puutteet (eri liikennemuotojen käytön ja pysäköintipolitiikan välisen koordinaation puute sekä kaupunkiliikennesuunnitelman puuttuminen).

40

Mainitut tekijät vaikuttivat 11 hankkeen käyttöasteeseen niiden 14 hankkeen joukossa, joiden käyttöaste oli arvioitu liian alhaiseksi (kohdat 37 ja 38)¹⁴. Hankkeista seitsemän oli komission hyväksymiä ja neljä jäsenvaltioiden hyväksymiä. Esimerkkejä annetaan **laatikossa 7**.

41

Vajaakäytön syitä olisi voitu analysoida perusteellisemmin hankkeiden laadinta- ja suunnitteluvaiheessa.

13 Kansainvälinen talous- ja rahoituskriisi on ulkoinen tekijä, joka on saattanut vaikuttaa kaupunkiliikennehankkeiden käyttöasteeseen.

14 Hankkeisiin voivat vaikuttaa lukuisat eri syyt; näissä 11 hankkeessa havaittiin yhteensä 23 vajaakäyttötapausta.

Laatikko 7

Esimerkkejä vajaakäytön syistä

- o Kevytraidemetron tapauksessa (Portugali) 58 aseman oli määrä korvata osa linja-autoverkosta; hankkeen edistäjä ilmoitti, että käyttäjämäärää koskeva arvio oli ilmoitettu noin 30 prosenttia liian suurena, koska linja-auton käyttäjien laskentaa varten ei ollut luotettavaa järjestelmää. Toteutettavuustutkimuksessa oli määritetty, että pysäköintipolitiikka on ratkaisevassa asemassa, kun tarkoituksena on saavuttaa kysynnälle ja yksityisautoilusta julkiseen liikenteeseen siirtymälle asetetut tavoitteet. Liityntäpysäköinti kuitenkin puuttui yhä pohjois-etelä-linjan molemmista päistä, samoin kuin keskustan ulkopuolella sijaitseva linja-auton pääteasema. Lisäksi kaupungin keskustassa oli tarjolla pysäköintitilaa kohtuulliseen hintaan (pysäköinti kaupungin keskustassa maksaa saman verran kuin liityntäpysäköinti, johon on lisättävä metrolipun hinta). Metroverkon käyttö on odotettua pienempi matkustajamäärän (87 prosenttia), muista liikennemuodoista siirtyvien matkustajien (55 prosenttia) ja käyttöasteen (62 prosenttia) osalta. Erään linjan kolmen viimeisen aseman käyttöaste on alle viisi prosenttia.
- o Uusi metroasema rakennettiin (Espanjassa) vastauksena voimakkaaseen julkiseen kysyntään, jonka taustalla vaikutti tarve lakkauttaa sosiaalinen eristyisyys. Hanketta edeltäneeseen liikkuvuustarpeiden analysointiin ei sisällynyt eri liikennevaihtoehtojen kvantitatiivista vertailua. Käyttäjämäärä on ainoastaan 18 prosenttia tavoitearvosta.
- o Uudella raitiovaunuverkolla oli (Ranskassa) 8,3 miljoonaa matkustajaa vuodessa; määrä on 72 prosenttia tavoitearvosta (11,6 miljoonaa). Samanaikaisesti yksityisautoilu kasvoi 60 prosentista 65 prosenttiin vuosien 1997 ja 2011 välisenä aikana, vaikka kaupunkiliikennesuunnitelman tavoitteena oli vähentää yksityisautoilun osuutta 59 prosenttiin jo vuonna 2005. Liikenneviranomaisen mukaan raitiovaunujen kysyntää vähentävät linja-autoverkon tarjoamien liikennepalveluiden heikko laatu ja puutteellinen pysäköintipolitiikka. Kaupungin keskustan pysäköintipaikkojen määrä kasvoi 17 prosenttia vuosien 2005 ja 2012 välisenä aikana, vaikka niiden määrää pidettiin liian suurena jo vuoden 2005 kaupunkiliikennesuunnitelmassa (*Plan de Déplacement Urbain*).

Huomautukset

Vajaakäyttö voi vaikeuttaa odotettujen hyötyjen saavuttamista...

42

Kaikkiin komission hyväksyttäväksi toimitettuihin avustushakemuksiin sisältyvät käyttöasteen lisäksi esimerkiksi seuraavat odotetut hyödyt: ilmansaasteiden, melun, ruuhkien, onnettomuuksien ja öljynkulutuksen väheneminen. Niillä pitäisi puolestaan olla laajempi myönteinen vaikutus ympäristöön, kansanterveyteen, kasvuun ja työllisyyteen etenkin ruuhkien vähentymisen seurauksena.

43

Hankkeiden edistäjät arvioivat mainitut odotetut hyödyt keskeisen indikaattorin avulla; indikaattorina voi olla esimerkiksi yksityisautoilusta julkisen liikenteen käyttöön siirtyvien matkustajien lukumäärä. Jos julkisen liikenteen hankkeiden käyttöaste ei saavuta asetettuja tavoitearvoja, voi tilanne näin ollen vaikuttaa myös saavutettaviin hyötyihin.

...eikä saavuttamista seurata...

44

Odotetut hyödyt otetaan huomioon sosioekonomisessa analyysissä. Ne ovat tärkeä osatekijä päätettäessä julkisten varojen investoimisesta kaupunkiliikennehankkeisiin, jotka ovat sinällään taloudellisesti kannattamattomia.

45

Odotettavia hyötyjä arvioitiin alussa, mutta niiden tosiasiallista saavuttamista ei asianomaisten hankkeiden tapauksessa seurattu systemaattisesti.

46

Tarkastajat panivat kuitenkin merkille kahdessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa kaupungissa, että yhteisrahoitettujen hankkeiden kohteena olevia näkökohtia varten oli määritetty joukko indikaattoreita, joiden perusteella suoritettiin seurantaa.

Kuva 3

Raitiovaunu Italiassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

...ja se voi myös lisätä viranomaisten taloudellista taakkaa

47

Niissä kaikissa tarkastetuissa hankkeissa, jotka eivät sinällään olleet taloudellisesti kannattavia, toiminnan tuotot eivät kattaneet kaikkia käyttö- ja kunnossapitokuluja ja vaje rahoitettiin julkisin tuin¹⁵.

48

Niiden 14 hankkeen tapauksessa, joiden kohdalla ilmeni vajaakäyttöä, ennustettua pienempi käyttäjämäärä johti lipunmyyntitulojen pienenemiseen. Tilanne korvattiin maksamalla suunniteltua suurempaa julkista tukea lukuun ottamatta yhtä tapausta, jossa tosiasialliset toiminnan tuotot olivat odotettua suurempia tariffien noston seurauksena.

- 15 Esimerkiksi erään kevytraidemetrolinjan tapauksessa julkisten tukien osuus on yhdeksän prosenttia vuotuisesta budjetista, ja erään toisen kevytraidemetrolinjan tapauksessa 66 prosenttia (odotusarvona oli 0 prosenttia), raitiovaununlinjan tapauksessa 68 prosenttia ja linja-autoverkon kohdalla 75 prosenttia.

Kuva 4

Raitiovaunu ja linja-auto Ranskassa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

49

Tarkastuksen yleinen johtopäätös on, että siitä huolimatta, että EU:n osarahoittamat kaupunkiliikennehankkeet on pantu täytäntöön asianmukaisesti ja ne vastaavat yleisesti ottaen käyttäjien tarpeita, hankkeisiin liittyy usein vajaakäyttöä, mikä vaikuttaa niiden yleiseen tuloksellisuuteen.

Hankkeiden täytäntöönpano

50

Infrastruktuuri, laitteet ja liikkuva kalusto pantiin useimpien hankkeiden kohdalla täytäntöön hanke-eritelmien mukaisesti (kohta 20).

51

Neljän hankkeen kohdalla havaittiin tuoreimpien ennusteiden perusteella huomattavia viipeitä, joiden kesto vaihteli kahdesta neljään vuoteen. Viipeet johtuivat luonnollisista tai historiallisista esteistä, myöhäisessä vaiheessa tehdyistä muutoksista, koordinoitongelmista ja maan käyttöönasettamiseen liittyneistä viivästyksistä (kohdat 21 ja 22).

52

Kolmen hankkeen kustannukset ylittyivät yli 20 prosentilla viivästysten, teknisten vaikeuksien, hallinnollisten ongelmien ja koordinaation puuttumisen takia (kohdat 23–25).

Hankkeiden yhteydessä tarjotut palvelut

53

Liikenteenharjoittajien seuraamat indikaattorit ja käyttäjien tyytyväisyystutkimukset, jos niitä oli saatavilla, osoittavat, että hankkeet vastaavat käyttäjien tarpeita. Kaikkien tarkastettujen hankkeiden yhteydessä ei kuitenkaan sovellettu tällaisia hallinnointivälineitä. Havaittavissa oli joitakin hyviä käytäntöjä, kuten esimerkiksi se, että indikaattorit sisällytettiin hankkeen edistäjän ja liikenteenharjoittajan väliseen toimintasopimukseen; liikenteenharjoittajan palkkio sidottiin näin saavutettaviin tuloksiin. Hankkeiden avulla tarjotut liikennejärjestelyt ja palvelut olivat yleensä helppokäyttöisiä (kohdat 26–34).

Hankkeiden käyttöaste

54

Arvioiduista hankkeista 40 prosentin yhteydessä ei ollut määritetty käyttöastetta koskevia tavoitearvoja ja/tai käyttöastetiedot puuttuivat. Tämän seurauksena hankkeiden käyttöastetta ei kyetty mittaamaan; käyttöaste on keskeinen tulosindikaattori arvioitaessa julkisen liikenteen hankkeiden tuloksellisuutta (kohta 37).

55

Tapauksissa, joissa tiedot käyttöasteesta puuttuivat, tilintarkastustuomioistuon kokosi erityyppisiä muita tietoja tehdäkseen johtopäätöksen hankkeen tuloksellisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kaiken kaikkiaan kahteen kolmasosaan hankkeista liittyi vajaakäyttöä (kohdat 37 ja 38).

Johtopäätökset ja suositukset

56

Kaksi keskeistä tekijää, jotka johtavat vajaakäyttöön useimpien tarkastettujen hankkeiden yhteydessä ja joihin hankkeiden edistäjät ja/tai paikallisia viranomaiset voivat vaikuttaa suoraan, ovat hankesuunnitteluun liittyvät puutteet sekä liikkuvuuspolitiikkaan liittyvät puutteet (kohdat 39–41).

57

Myös odotettua pienempi matkustajamäärä viittaa heikkoon tuloksellisuuteen, kun kyseessä ovat taloudelliset ja sosiaaliset hyödyt (esim. ilmansaasteiden ja ruuhkien vähentyminen). Hankkeiden edistäjät tai kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan yleensä kohdista niihin seurantaa (kohdat 42–46). Tämä merkitsee myös, että julkisen lisärahoituksen tarve saattaa olla suurempi pyrittäessä varmistamaan asianomaisten kaupunkiliikennehankkeiden taloudellinen kestävyys (kohdat 47 ja 48).

Suositus nro 1

Komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että käyttöön asetetaan hallinnointivälineet, joiden avulla voidaan seurata palveluiden laatua ja käyttäjien tyytyväisyysastetta sen jälkeen kun hankkeen toteuttaminen on alkanut. Komission olisi vaadittava esimerkiksi, että

- a) toimintasopimukseen sisällytetään vähimmäismäärä indikaattoreita, joiden osalta on määritetty tavoitearvot, ja että liikenteenharjoittajan palkkio sidotaan mahdollisuuksien mukaan saavutettaviin tuloksiin
- b) toteutetaan käyttäjien tyytyväisyystutkimuksia, joiden avulla voidaan ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta käyttäjien odotukset kyetään täyttämään paremmin.

Suositus nro 2

Komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että avustussopimuksissa vahvistetaan tietty vähimmäismäärä mitattavia tulosindikaattoreita, joiden osalta on määritetty tavoitearvot. Tarkoituksena on seurata ja arvioida

- a) julkisen liikenteen käyttöastetta, joka on tämän tyyppisten hankkeiden keskeinen tulosindikaattori
- b) odotettuja hyötyjä, kuten ilmaansaasteiden, melun ja ruuhkien vähenemistä sekä liikenneturvallisuuden parantumista.

Suositus nro 3

Komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että odotettua käyttäjämäärää koskevaa arviota analysoidaan perusteellisemmin ja että liikennemuodon valinnan perustaksi suoritetaan eri liikennemuotojen kvantitatiivinen vertailu.

Johtopäätökset ja suositukset

Suositus nro 4

Komission olisi vaadittava sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden osalta, että hankkeet sisältyvät liikku-
vuuspolitiikkaan, jonka yhteydessä

- a) puututaan kaikkien liikennetyyppien ja -muotojen yhdenmukaisuuteen – pysäköintipolitiikka mukaan lukien – koko taajama-alueella
- b) osoitetaan, että kyseessä on prioriteetti ja kaikkein tarkoituksenmukaisin hanke
- c) osoitetaan, missä määrin hanke edistää kokonaistavoitteita (esim. liikennemuotosiirtymää).

Suositus nro 5

Komission olisi vaadittava myös, että jäsenvaltioiden viranomaiset puutuvat suosituksissa 1–4 mainittuihin näkökohtiin hallinnoidessaan EU-rahoitteisia kaupunkiliikennehankkeita.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Henri GRETHENIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 5. helmikuuta 2014 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

EU:n kaupunkiliikennepolitiikka: viime vuosikymmenen kuluessa julkaistuja asiakirjoja

01

Valkoinen kirja 2001: Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika, KOM(2001) 370 lopullinen.

02

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kohti kaupunkiympäristön teemakohtaista strategiaa, KOM(2004) 60 lopullinen.

03

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Kaupunkiympäristöä koskeva teemakohtainen strategia, KOM(2005) 718 lopullinen.

04

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Kestävää liikkuvuutta Eurooppaan – Euroopan komission vuoden 2001 liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarviointi, KOM(2006) 314 lopullinen.

05

Komission tiedonanto: Energiatohokkuuden toimintasuunnitelma: Mahdollisuuksien toteuttaminen, KOM(2006) 545 lopullinen.

06

Komission vihreä kirja: Uutta ajattelua kaupunkiliikenteeseen, KOM(2007) 551 lopullinen.

07

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kaupunkiliikenteen toimintasuunnitelma, KOM(2009) 490 lopullinen.

08

Valkoinen kirja: Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää, KOM(2011) 144 lopullinen.

Tarkastettujen hankkeiden tilanne tarkastuksen aikaan

Maa/ kaupunki	Hanke	Toiminnassa alkaan	Taloudelliset ³ kokonaiskus- tannukset	Tukikel- poiset kulut (A)	EU:n avustus		Hankkeen hyväksyjä: komissio vai jäsenvaltio
			miljoonaa euroa		prosent- tiosuus (A:sta)		
Espanja							
Barcelona	Metrolinjan nro 3 jatkaminen 0,6 kilometrillä ja yhdellä asemalla	Toukokuu 2001	82,5	19,3	5,5	28,5 %	jäsenvaltio
	Metrolinjan nro 3 jatkaminen 2,2 kilometrillä ja kahdella asemalla	Syyskuu 2008	106,9	40,5	9,6	23,7 %	jäsenvaltio
	Kevytraidemetrolinjan nro 11 jatkaminen 1,5 kilometrillä ja kahdella asemalla	Joulukuu 2003	51,8	22,7	6,8	30,0 %	jäsenvaltio
	Kevytraidemetrolinjan nro 11 jatkaminen 0,2 kilometrillä ja kahdella asemalla	Joulukuu 2003	56,9	16,7	4,4	26,3 %	jäsenvaltio
Madrid	Metrolinjan nro 11 jatkaminen 3,3 kilometrillä ja yhdellä asemalla	Lokakuu 2010	167,6	113,9	50,3	44,2 %	komissio
Ranska							
Le Havre	13 kilometrin pituisen raitiovaunuväylän rakentaminen	Ei ole vielä toiminnassa ²	394,7	249,5	10,0	4,0 %	komissio
	Käyttö- ja tietojärjestelmä	Osittain toiminnassa	1,9	0,7	0,3	47,1 %	jäsenvaltio
Val de Sambre	8,4 kilometrin pituisen linja-autokaistan rakentaminen	Joulukuu 2008	88,7	50,7	15,9	31,4 %	komissio
Valenciennes	9,5 kilometrin pituisen raitiovaunuväylän rakentaminen, osuus 1	Heinäkuu 2006	263,7	106,1	5,1	4,8 %	komissio
	8,5 kilometrin pituisen raitiovaunuväylän rakentaminen, osuus 2	Syyskuu 2007	67,8	45,4	7,5	16,5 %	komissio
Italia							
Firenze	18,9 kilometrin pituisen raitiovaunuväylän rakentaminen, linjat 1, 2 ja 3	Osittain toiminnassa	688,0	159,9	53,3	33,3 %	komissio
	Tietojärjestelmä	Toukokuu 2012	0,3	0,3	0,1	33,3 %	jäsenvaltio
Napoli	Metrolinjan L1 jatkaminen 5,3 kilometrillä ja kuudella asemalla	Ei ole vielä toiminnassa	1 524,0	1 015,0	507,0	50,0 %	komissio
	2,2 kilometrin pituisen metrolinjan L6 ja neljän aseman rakentaminen	Helmikuu 2007	140,9	122,3	61,2	50,0 %	komissio
	Metrolinjan L6 jatkaminen 3,3 kilometrillä ja neljällä asemalla	Määrä toteuttaa vuonna 2015	643,0	173,1	86,5	50,0 %	komissio

Maa/ kaupunki	Hanke	Toiminnassa alkaen	Taloudelliset ³ kokonaiskus- tannukset	Tukikel- poiset kulut (A)	EU:n avustus		Hankkeen hyväksyjä: komissio vai jäsenvaltio
			miljoonaa euroa		prosent- tiosuus (A:sta)		
Puola¹							
Krakova	Raitiovaunuväylän nykyaikaistaminen / uudelleenrakentaminen neljän kilometrin matkalta ja 24 raitiovaunun hankinta	Toukokuu 2008	63,7	51,9	25,7	49,5 %	komissio
	Raitiovaunuväylän rakentaminen / uudelleenrakentaminen 5,4 kilometrin matkalta ja 24 raitiovaunun hankinta	Kesäkuu 2011	107,2	92,0	54,2	58,9 %	komissio
Varsova	Metrolinjan nro 1 jatkaminen neljällä kilometrillä ja neljän metroaseman rakentaminen	Lokakuu 2008	261,7	189,8	80,1	42,2 %	komissio
	14 kilometrin rautatieyhteys lentokentälle: nykyaikaistaminen	Syyskuu 2008	65,1	52,5	13,7	26,1 %	jäsenvaltio
	Kahden kilometrin rautatieyhteys lentokentälle (mukana tunneli): jatkaminen	Ei ole vielä toiminnassa ²	91,5	72,1	50,5	70,0 %	komissio
	Junayhteys lentokentälle: 13 junan hankinta	Marraskuu 2011	86,2	69,7	41,1	59,0 %	komissio
Portugali							
Lissabon	Metrolinjan B jatkaminen 4,8 kilometrillä ja viidellä asemalla	Maaliskuu 2004	295,1	266,0	100,0	37,6 %	komissio
	13,5 kilometrin pituisen 19-asemaisen kevytraidemetroväylän rakentaminen	Marraskuu 2008	352,9	265,0	79,5	30,0 %	komissio
Porto	57 kilometrin pituisen 58-asemaisen kevytraidemetroväylän rakentaminen	Maaliskuu 2006	1 962,0	890,4	320,2	36,0 %	komissio
	Yhdenntetty lipunkirjoitusjärjestelmä	Joulukuu 2005	11,2	8,1	4,4	54,3 %	jäsenvaltio
	Käyttö- ja tietojärjestelmä	Joulukuu 2006	11,2	9,7	5,3	54,6 %	jäsenvaltio
Yhteensä	Tarkastetut 26 hanketta		7 586,50	4 103,30	1 598,23	39,6 %	

1 Puolalaisia hankkeita koskevat määrät muunnettiin soveltamalla keskimääräistä valuuttakurssia (1 euro = 4 Puolan zlotya).

2 Asianomaiset kaksi hanketta olivat toiminnassa vuoden 2012 loppuun mennessä.

3 Kursiivilla esitetyt luvut vastaavat hankkeiden soveltamisvaiheessa hyväksytyjä määriä.

Tiivistelmä

II a)

Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion, jonka mukaan useimmat hankkeet on pantu täytäntöön hanke-eritelmien mukaisesti.

Komissio on tyytyväinen, että 21 analysoidusta hankkeesta yhteensä 15:ssä toiminta aloitettiin aikataulun mukaan tai enintään yhdeksän kuukauden viipeellä, jonka komissio katsoo vähäiseksi tämän tyyppisten hankkeiden kohdalla. Suurissa infrastruktuurihankkeissa ei useinkaan voida kokonaan välttää viipeiltä.

Komissio katsoo, että viipeet johtuivat neljässä edellä mainitussa hankkeessa erityisistä syistä, joihin hankkeen edistäjä ja komissio eivät pystyneet vaikuttamaan.

Komissio korostaa, että kustannusten ylitykset eivät vaikuta EU:n talousarvioon, koska ne on rahoitettava kansallisesta talousarviosta. Komissio katsoo, että monet kustannusten ylitykset johtuivat teknisistä ongelmista, joihin hankkeiden edistäjät eivät pystyneet vaikuttamaan.

II b)

Komissio on tyytyväinen käyttäjien tarpeita koskeviin tarkastuksen tuloksiin.

Viidessä tarkastetussa hankkeessa todettiin infrastruktuurin merkittävää vajaakäyttöä. Käyttöaste oli niissä 35 prosenttia odotettua pienempi. Muissa tarkastetuissa hankkeissa käyttöaste on yli 60 prosenttia odotetuista käyttäjistä.

Viipeet hankkeiden täytäntöönpanossa voivat myös hidastaa käyttöastetta koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Julkinen liikenne on kestävä kaupunkiliikenteen perusta ja edistää merkittävästi sosiaalista osallisuutta. Siksi on perusteltua antaa sille julkista tukea.

II c)

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat vajaakäytön syyt. Liikenne on kuitenkin johdannaiskysyntää ja siten vahvasti sidoksissa taloustilanteeseen. Laadinta- ja suunnitteluvaiheen analyysyjä tehtäessä ei voitu vielä ennustaa kansainvälisen talous- ja rahoituskriisin mahdollisia vaikutuksia. Niistä esimerkkinä on liikkuvuustarpeisiin kohdistunut vaikutus. Hankkeen valmisteluvaiheessa ei pystytty ennustamaan kaupunkiliikenteen kysynnän huomattavaa hidastumista, mikä on saattanut johtaa vajaakäyttöön.

Kriisi on lisäksi vaikuttanut kaupunkien taloudelliseen tilanteeseen ja mahdollisesti myös niiden kykyyn säilyttää ja tukea julkisia palveluja. Tällä on puolestaan ollut käyttöastetta heikentävä vaikutus. Kaikki hankkeet on joka tapauksessa tarkastettu jo varhaisessa vaiheessa, joten lisätoimenpiteitä käyttöasteen parantamiseksi voidaan vielä toteuttaa.

III a)

Komissio korostaa suositusten 1–4 osalta, että hankkeiden hallinnointiin, kustannus-hyötyanalyysiin ja teknisiin tai suunnitteluun liittyviin kysymyksiin erikoistuneet asiantuntijat voivat tehdä varhaisessa vaiheessa ennakoarvioinnin, kun ohjelmakaudelle 2014–2020 arvioidaan ja hyväksytään suurhankkeita. Komissio laatii delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määritellään kaikissa suurhankkeissa huomioon otettavia laatutekijöitä. Lisäksi annetaan kustannus-hyötyanalyysiohjeita, jotka sisältävät tiettyjä erikoisaloja koskevia käytännön suosituksia ja tapaustutkimuksia. Edunsaajat voivat niiden avulla pyrkiä saavuttamaan omissa hankkeissaan parhaan mahdollisen lisäarvon EU:n tasolla.

Kaikille komission hyväksyntää edellyttävillä hankkeilla tehdään laadunarviointi. Siihen käytetään tiettyjä arviointiperusteita, ja sen toteuttaa joko komissio tai riippumattomat asiantuntijat (komission teknisestä avusta rahoitettava JASPERS tai muut jäsenvaltioiden nimittämät ja komission hyväksymät tahot).

Uudessa koheesiopoliitikan kehyksessä painotetaan tulossuuntautuneisuutta, mikä vaikuttaa myös komission toteuttamaan suurhankkeiden arviointiin. Hakulomake vahvistetaan komission täytäntöönpanosäädöksellä. Siinä on erillinen osio, jossa on esitettävä hankkeiden odotettavissa olevat vaikutukset toimintalinjojen tuotos- ja tulosindikaattoreihin.

Komissio ehdottaa laadunarvioinnin ehtoja koskevassa delegoidussa säädöksessä, että jäsenvaltioiden on täytettävä ja vahvistettava laadunarviointiraportti. Samassa yhteydessä on myös arvioitava, onko kysyntäanalyysi, jolla perustellaan hankkeen tarpeellisuus ja hankkeella luotava kokonaiskapasiteetti, toteuttamiskelpoinen ja luotettava.

Uutta ohjelmakautta koskevan sääntelykehysten mukaisesti kaikissa hankkeissa käytetään tarvittaessa yhteisiä tuotosindikaattoreita. Tulosindikaattoreista sovitaan ohjelmista käytävissä neuvotteluissa ja ne asetetaan toimintalinjan tasolla, minkä jälkeen niitä seurataan täytäntöönpanovaiheen aikana. Arviointi- ja seurantajärjestelmää koskevat eritysvaatimukset ja erityisesti hallintoviranomaisten ja liikenteenharjoittajien väliset sopimusjärjestelyt kuuluvat kuitenkin hallintoviranomaisen toimivaltaan, kuten asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 olevan 125 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään. Komissio suosittelee tarvittaessa, että suurhankkeissa käytetään indikaattorien vähimmäismäärää ja liikenteenharjoittajan tulosperusteista palkkiota.

Komissio suosittelee, että hankkeiden edistäjät toteuttavat käyttäjien tyytyväisyystutkimuksia, jos ne ovat tarpeen hankkeen tavoitteiden kannalta.

III b)

Komissio varmistaa hankkeiden laadunarvioinnilla sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden niiden vaikutusten selkeän esittämisen, jotka kohdistuvat edistymisen seurantaan käytettäviin tulosindikaattoreihin.

Käyttöaste ei kuulu niihin yhteisiin indikaattoreihin, joiden seuraamista jäsenvaltioilta pyydetään. Komissio vaatii kuitenkin ohjelmista käytävissä neuvotteluissa, että ”julkisen liikenteen käyttöaste” lisätään tarvittaessa indikaattoriksi julkista liikennettä koskeviin toimenpideohjelmiin ja sen myötä jäsenvaltioiden toteuttamaan toimenpideohjelmien

seurantajärjestelmään.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että ohjelman moitteettoman täytäntöönpanon varmistamiseksi on välttämätöntä seurata hankkeiden vaikutuksia. Hallintoviranomaisten on (arviointisuunnitelmien mukaisesti) arvioitava EU:n rahoittamien hankkeiden vaikutukset toimintalinjan tavoitteiden saavuttamiseen, mutta ei avustussopimuksissa. Saavutetut tulokset sisällytetään tämän jälkeen vuotuisiin ja lopullisiin täytäntöönpanokertomuksiin, jotka jäsenvaltiot toimittavat kunkin toimenpideohjelman osalta komissiolle, ja arvioidaan kyseisissä kertomuksissa, jos hankkeiden vaikutuksia käytetään toimenpideohjelman tulosindikaattoreina.

III c)

Komissio varmistaa ehdotusten laadunarvioinnilla, että tärkeimmät vaihtoehdot on analysoitu ja että paras niistä on valittu toteutettavaksi. Se varmistaa myös, että valinta on perusteltu.

Hankkeen tarpeellisuuden ja hankkeella luotavan kokonaiskapasiteetin perustelemiseksi komissio varmistaa lisäksi, että kysyntäanalyysi (tai tuotannonlisten investointien tapauksessa liiketoimintasuunnitelma) perustuu luotettaviin arvioihin ja vastaa kyseiseen alaan liittyviä keskeisiä väestörakenteen suuntauksia ja kehitystä.

III d)

Kaikkien suurhankkeiden osalta on osoitettava, että ne vaikuttavat ohjelman tasolla asetettuihin tavoitteisiin, jotka koskevat asetuksen (EU) N:o 1301/2013, jäljempänä ”EAKR-asetus”, 5 artiklan 4 kohdan e alakohdassa ja asetuksen (EU) N:o 1300/2013, jäljempänä ”koheesiorahastoasetus”, 4 artiklan a alakohdan v alakohdassa tarkoitetun kestävä multimodaalisen kaupunkiliikenteen edistämistä.

III e)

Komissio on samaa mieltä siitä, että hallintoviranomaisten olisi puututtava kyseisiin näkökohtiin, ja se edistää tämän käytännön noudattamista.

Huomautukset

20

Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion siitä, että useimmat hankkeet on pantu täytäntöön hanke-eritelmien mukaisesti.

21

Komissio on tyytyväinen, että 21 analysoidusta hankkeesta yhteensä 15:ssä toiminta aloitettiin aikataulun mukaan tai enintään yhdeksän kuukauden viipeellä, jonka komissio katsoo vähäiseksi tämän tyyppisten hankkeiden kohdalla. Suurissa infrastruktuurihankkeissa ei useinkaan voida kokonaan välttyä viipeiltä.

Komissio katsoo, että huomattavat viipeet johtuvat yksittäisiin hankkeisiin liittyneistä erityisistä ja väistämättömistä olosuhteista, kuten arkeologisista löydöksistä, maaperän lisävahvistustarpeesta tai poliittisen johdon vaihtumisesta. Hankkeen edistäjä ja komission yksiköt eivät olisi voineet ennakoita kyseisiä olosuhteita.

Laatikko 1 – Toinen luettelukohta

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa Italian raitiovaunuhankkeissa radan alkuperäinen rakenne oli hyväksytty julkisen kuulemisen jälkeen. Asianomaisessa kunnassa tapahtuneet poliittiset muutokset ja niiden jälkeen vuonna 2010 järjestetty kansanäänestys johtivat alkuperäisen rakenteen muuttamiseen linjojen 2 ja 3 osalta. Hankkeen edistäjä ja komission yksiköt eivät olisi voineet ennakoita kyseisiä olosuhteita.

24

Komissio on aina huolissaan kustannusten ylityksistä, koska ne saattavat vaikuttaa hankkeen talouteen. Suurista infrastruktuurihankkeista aiheutuu kuitenkin usein väistämättömiä lisäkustannuksia tarkasta suunnittelusta, kartoituksista ja maaperätutkimuksista huolimatta (ks. esimerkit laatikossa 2).

25

Komissio korostaa, että kustannusten ylitykset eivät vaikuta EU:n talousarvioon, koska ne on rahoitettava kansallisesta talousarviosta.

28

Komissio panee tyytyväisenä merkille havainnon, jonka mukaan hankkeiden avulla tarjottuja palveluja seurattiin 18:ssa 21:stä tarkastetusta tapauksesta ja ne olivat asetettujen tavoitearvojen mukaisia.

Laatikko 3 – Ensimmäinen luettelukohta

Italiassa olevaa metrolinjaa koskevan tilintarkastustuomioistuimen havainnon syynä on se, ettei metrolinjaa ja siihen liittyvää tietojärjestelmää ole vielä saatu valmiiksi. Nykyinen eristetty raideosuus liitetään vuoteen 2015 mennessä osaksi suurempaa metroverkkoa.

Laatikko 3 – Toinen luettelukohta

Komissio myöntää Puolan rautatiehanketta koskevan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen osalta, että liikennöinnin tiheys ei vastaa hankkeen suunnittelussa käytettyjä oletusarvoja. Komissio ilmoittaa asiasta Puolan viranomaisille ohjelman seurannan puitteissa ja tiedustelee syitä tähän muutokseen.

Laatikko 4

Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tilintarkastustuomioistuin on havainnut hyviä käytäntöjä. Komissio laatii kauden 2014–2020 ohjelmia varten kustannus-hyötyanalyysiä koskevia ohjeita ja sisällyttää niihin kaupunkiliikennettä koskevan tapaustutkimuksen.

32

Komissio panee tyytyväisenä merkille, että kaikki saatavilla olleet tutkimukset osoittivat käyttäjien olevan erittäin tyytyväisiä tarjottuihin palveluihin.

Yhteinen vastaus 33 ja 34 kohtaan

Komissio on tyytyväinen myönteiseen havaintoon.

37

Komissio katsoo, että edunsaajien olisi annettava enemmän painoarvoa keskeisten tulosindikaattoreiden määrittelylle.

Viidessä tarkastetussa hankkeessa todettiin infrastruktuurin merkittävää vajaakäyttöä. Käyttöaste oli niissä 35 prosenttia odotettua pienempi. Italiassa toteutetun hankkeen tilanteen pitäisi parantua vuoden 2015 lopussa, kun linja yhdistetään verkkoon suunnitelmien mukaisesti.

Muissa tarkastetuissa hankkeissa käyttöaste on yli 60 prosenttia odotetuista käyttäjistä.

Viipeet hankkeiden täytäntöönpanossa voivat myös hidastaa käyttöastetta koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Katso vastaus 39 ja 40 kohtaan.

Yhteinen vastaus 39 ja 40 kohtaan

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuinten havaitsemat vajaakäytön syyt. Laadinta- ja suunnitteluvaiheen analyysijä tehtäessä ei voitu vielä ennustaa kansainvälisen talous- ja rahoituskriisin mahdollisia vaikutuksia. Niistä esimerkkinä on liikkuvuustarpeisiin kohdistunut vaikutus. Hankkeen valmisteluvaiheessa ei pystytty ennustamaan kaupunkiliikenteen kysynnän huomattavaa hidastumista, mikä on saattanut johtaa vajaakäyttöön. Kriisi on lisäksi vaikuttanut kaupunkien taloudelliseen tilanteeseen ja mahdollisesti myös niiden kykyyn säilyttää ja tukea julkisia palveluja. Tällä on puolestaan ollut käyttöastetta heikentävä vaikutus. Kaikki hankkeet on joka tapauksessa tarkastettu jo varhaisessa vaiheessa, joten lisätoimenpiteitä käyttöasteen parantamiseksi voidaan vielä toteuttaa.

Katso vastaus 37 kohtaan.

41

Katso vastaus 39 ja 40 kohtaan.

Laatikko 7 – Kolmas luettelukohta

Komissio myöntää, että linja-autoliikennepalveluja olisi pitänyt mukauttaa ja pysäköintipaikkoja vähentää sen jälkeen, kun asianomaiset Ranskan hankkeet oli saatu valmiiksi. Ranskan viranomaiset ilmoittavat korjaavista toimenpiteistä vuoden 2013 lopussa. Ne aikovat ottaa käyttöön uusia julkisen liikenteen linjoja julkisen liikenneverkon laajentamiseksi ja vähentää kaupungin keskustan pysäköintipaikkoja.

47

Julkinen liikenne on kestävä kaupunkiliikenteen perusta ja edistää merkittävästi sosiaalista osallisuutta. Siksi on perusteltua antaa sille julkista tukea.

Johtopäätökset ja suositukset

49

Komissio on tyytyväinen tarkastuksen yleiseen tulokseen, jonka mukaan hankkeet vastaavat yleisesti ottaen käyttäjien tarpeita.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuinten havaitsemat vajaakäytön syyt. Liikenne on kuitenkin johdannaiskysyntää ja siten vahvasti sidoksissa taloustilanteeseen. Laadinta- ja suunnitteluvaiheen analyysijä tehtäessä ei voitu vielä ennustaa kansainvälisen talous- ja rahoituskriisin mahdollisia vaikutuksia. Niistä esimerkkinä on liikkuvuustarpeisiin kohdistunut vaikutus. Hankkeen valmisteluvaiheessa ei pystytty ennustamaan kaupunkiliikenteen kysynnän huomattavaa hidastumista, mikä on saattanut johtaa vajaakäyttöön. Kriisi on lisäksi vaikuttanut kaupunkien taloudelliseen tilanteeseen ja mahdollisesti myös niiden kykyyn säilyttää ja tukea julkisia palveluja. Tällä on puolestaan ollut käyttöastetta heikentävä vaikutus. Kaikki hankkeet on joka tapauksessa tarkastettu jo varhaisessa vaiheessa, joten lisätoimenpiteitä käyttöasteen parantamiseksi voidaan vielä toteuttaa.

50

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon siitä, että useimmat hankkeet on pantu täytäntöön hanke-eritelmien mukaisesti.

51

Komissio on tyytyväinen, että 21 analysoidusta hankkeesta yhteensä 15:ssä toiminta aloitettiin aikataulun mukaan tai enintään yhdeksän kuukauden viipeellä, jonka komissio katsoo vähäiseksi tämältyyppisten hankkeiden kohdalla. Suurissa infrastruktuurihankkeissa ei useinkaan voida kokonaan välttyä viipeiltä.

Komissio katsoo, että viipeet johtuivat neljässä edellä mainitussa hankkeessa erityisistä syistä, joihin hankkeen edistäjä ja komissio eivät pystyneet vaikuttamaan.

52

Komissio korostaa, että kustannusten ylitykset eivät vaikuta EU:n talousarvioon, koska ne on rahoitettava kansallisesta talousarviosta. Komissio katsoo, että moniin kustannusten ylityksiin olivat syynä tekniset ongelmat, joihin hankkeen edistäjät eivät pystyneet vaikuttamaan (katso 24 kohta).

53

Komissio panee tyytyväisenä merkille havainnot, joiden mukaan hankkeiden avulla tarjottuja palveluja seurattiin 18:ssä 21:stä tarkastetusta tapauksesta ja ne olivat asetettujen tavoitearvojen mukaisia, kaikki saatavilla olleet tutkimukset osoittivat käyttäjien olevan erittäin tyytyväisiä tarjottuihin palveluihin ja hankkeiden avulla tarjotut liikennejärjestelyt ja palvelut olivat yleensä helppokäyttöisiä.

54

Komissio on samaa mieltä siitä, että edunsaajien olisi annettava enemmän painoarvoa keskeisten tulosindikaattoreiden määrittelylle.

55

Viidessä tarkastetussa hankkeessa todettiin infrastruktuurin merkittävää vajaakäyttöä. Käyttöaste oli niissä 35 prosenttia odotettua pienempi. Yhden hankkeen tilanteen pitäisi parantua vuoden 2015 lopussa, kun linja yhdistetään verkkoon suunnitelmien mukaisesti.

Muissa tarkastetuissa hankkeissa käyttöaste on yli 60 prosenttia odotetuista käyttäjistä.

Viipeet hankkeiden täytäntöönpanossa voivat myös hidastaa käyttöastetta koskevien tavoitteiden saavuttamista.

56

Katso komission vastaus 49 kohtaan.

57

Julkinen liikenne on kestävä kaupunkiliikenteen perusta ja edistää merkittävästi sosiaalista osallisuutta. Siksi on perusteltua antaa sille julkista tukea.

Suositus nro 1

Komissio korostaa suositusten 1–4 osalta, että hankkeiden hallinnointiin, kustannus-hyötyanalyysiin ja teknisiin tai suunnitteluun liittyviin kysymyksiin erikoistuneet asiantuntijat voivat tehdä varhaisessa vaiheessa ennakoarvioinnin, kun ohjelmakaudelle 2014–2020 arvioidaan ja hyväksytään suurhankkeita. Komissio laatii delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määritellään kaikissa suurhankkeissa huomioon otettavia laatutekijöitä. Lisäksi annetaan kustannus-hyötyanalyysiohjeita, jotka sisältävät tiettyjä erikoisaloja koskevia käytännön suosituksia ja tapaustutkimuksia. Edunsaajat voivat niiden avulla pyrkiä saavuttamaan omissa hankkeissaan parhaan mahdollisen lisäarvon EU:n tasolla.

Kaikille komission hyväksyntää edellyttävälle hankkeille tehdään laadunarviointi. Siihen käytetään tiettyjä arviointiperusteita, ja sen toteuttaa joko komissio tai riippumattomat asiantuntijat (komission teknisestä avusta rahoitettava JASPERS tai muut jäsenvaltioiden nimittämät ja komission hyväksymät tahot).

Uudessa koheesiopolitiikan kehityksessä painotetaan tulossuuntautuneisuutta, mikä vaikuttaa myös komission toteuttamaan suurhankkeiden arviointiin. Hakulomake vahvistetaan komission täytäntöönpanosäädöksellä. Siinä on erillinen osio, jossa on esitettävä hankkeiden odotettavissa olevat vaikutukset toimintalinjojen tuotos- ja tulosindikaattoreihin.

Komissio ehdottaa laadunarvioinnin ehtoja koskevassa delegoidussa säädöksessä, että jäsenvaltioiden on täytettävä ja vahvistettava laadunarviointiraportti. Samassa yhteydessä on myös arvioitava, onko kysyntäanalyysi, jolla perustellaan hankkeen tarpeellisuus ja hankkeella luotava kokonaiskapasiteetti, toteuttamiskelpoinen ja luotettava.

Suositus nro 1 a)

Uutta ohjelmakautta koskevan sääntelykehysten mukaisesti kaikissa hankkeissa käytetään tarvittaessa yhteisiä tuotosindikaattoreita. Tulosisindikaattoreista sovitaan ohjelmista käytävissä neuvotteluissa ja ne asetetaan toimintalinjan tasolla, minkä jälkeen niitä seurataan täytäntöönpanovaiheen aikana. Arviointi- ja seurantajärjestelmää koskevat eritysvaatimukset ja erityisesti hallintoviranomaisten ja liikenteenharjoittajien väliset sopimusjärjestelyt kuuluvat kuitenkin hallintoviranomaisen toimivaltaan, kuten asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 olevan 125 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään. Komissio suosittelee tarvittaessa, että suurhankkeissa käytetään indikaattorien vähimmäismäärää ja liikenteenharjoittajan tulosperusteista palkkiota.

Suositus nro 1 b)

Komissio suosittelee, että hankkeiden edistäjät toteuttavat käyttäjien tyytyväisyystutkimuksia, jos ne ovat tarpeen hankkeen tavoitteiden kannalta.

Suositus nro 2

Komissio varmistaa hankkeiden laadunarvioinnilla sen hyväksyntää edellyttävien hankkeiden niiden vaikutusten selkeän esittämisen, jotka kohdistuvat edistymisen seurantaan käytettäviin tuotosindikaattoreihin.

Suositus nro 2 a)

Käyttöaste ei kuulu niihin yhteisiin indikaattoreihin, joiden seuraamista jäsenvaltioilta pyydetään. Komissio vaatii kuitenkin ohjelmista käytävissä neuvotteluissa, että ”julkisen liikenteen käyttöaste” lisätään tarvittaessa indikaattoriksi julkista liikennettä koskeviin toimenpideohjelmiin ja sen myötä jäsenvaltioiden toteuttamaan toimenpideohjelmien seurantajärjestelmään.

Suositus nro 2 b)

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että ohjelman moitteettoman täytäntöönpanon varmistamiseksi on välttämätöntä seurata hankkeiden vaikutuksia. Hallintoviranomaisten on (arviointisuunnitelmien mukaisesti) arvioitava EU:n rahoittamien hankkeiden vaikutukset toimintalinjan tavoitteiden saavuttamiseen, mutta ei avustussopimuksissa. Saavutetut tulokset sisällytetään tämän jälkeen vuotuisiin ja lopullisiin täytäntöönpanokertomuksiin, jotka jäsenvaltiot toimittavat kunkin toimenpideohjelman osalta komissiolle, ja arvioidaan niissä, jos hankkeiden vaikutuksia käytetään toimenpideohjelman tuotosindikaattorina.

Suositus nro 3

Komissio varmistaa ehdotusten laadunarvioinnilla, että tärkeimmät vaihtoehdot on analysoitu ja että paras niistä on valittu toteutettavaksi. Se varmistaa myös, että valinta on perusteltu.

Hankkeen tarpeellisuuden ja hankkeella luotavan kokonaiskapasiteetin perustelemiseksi komissio varmistaa lisäksi, että kysyntäanalyysi (tai tuotannonlisten investointien tapauksessa liiketoimintasuunnitelma) perustuu luotettaviin arvioihin ja vastaa kyseiseen alaan liittyviä keskeisiä väestörakenteen suuntauksia ja kehitystä.

Suositus nro 4

Kaikkien suurhankkeiden osalta on osoitettava, että ne vaikuttavat ohjelman tasolla asetettuihin tavoitteisiin, jotka koskevat EAKR-asetuksen 5 artiklan 4 kohdan e alakohdassa ja koheesiorahastoasetuksen (EU) N:o 1300/2013 4 artiklan a alakohdan v alakohdassa tarkoitettua kestävästä multimodaalisesta kaupunkiliikenteen edistämistä.

Suositus nro 5

Komissio on samaa mieltä siitä, että hallintoviranomaisten olisi puututtava kyseisiin näkökohtiin, ja se edistää tämän käytännön noudattamista.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>).

Maksulliset tilaukset:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

EU osarahoitti vuosina 2000–2013 yhteensä 10,7 miljardilla eurolla hankkeita, joiden avulla tuetaan kaupunkiliikenteen, kuten metro-, raitiovaunu- ja linja-autoliikenteen täytäntöönpanoa. Tässä kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi, toteutettiin hankkeet suunnitelmien mukaisesti, vastasivatko tarjotut palvelut käyttäjien tarpeita ja oliko palveluiden käyttöaste odotusten mukainen.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

