



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Elinkaarimallien kansainväliset kehityssuunnat

Liikenne- ja viestintäministeriön

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet.

visio

Suomi on eturivin maa liikenteen ja viestinnän laadussa, tehokkuudessa ja kansainvälisessä osaamisessa.

arvot

Rohkeus
Oikeudenmukaisuus
Yhteistyö



Julkaisun päivämäärä
30.6.2010

Julkaisun nimi

Elinkaarimallien kansainväliset kehityssuunnat

Tekijät

Kai Rintala, Marja Rosenberg, Jukka Teikari KPMG Oy

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 27/2010**

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-171-4
HARE-numero

Asiasanat

Elinkaarimallit, infran rahoitus, kansainvälinen vertailu

Yhteyshenkilöt

Tuomo Suvanto

Tiivistelmä

Julkaisussa on tarkasteltu infrahankkeiden elinkaarimalleissa tapahtunutta viimeaikaista kehitystä kansainvälisestä näkökulmasta. Eriyisenä tarkastelun kohteena on ollut kehitys Euroopassa, Australiassa ja Yhdysvalloissa. Tarkastelu kattaa elinkaarihankkeiden hankintaprosessin, rahoituksen ja sopimusten kehityssuunnat.

Elinkaarimalleilla toteutetuissa infrahankkeissa julkisen sektorin tarpeisiin tehtäviin investointihankkeisiin sisältyy suunnittelu, rakentaminen, rahoitus ja ylläpito koko hankkeen elinkaaren ajalta.

Kansainvälisissä kehityssuunnissa merkille pantavaa on kilpailullisen neuvottelumenettelyn yleistyminen Euroopassa. Se on koettu menettelyksi, joka vaatii sekä tilaajalta että tarjoajilta enemmän resursseja ja vie enemmän aikaa kuin aikaisemmin. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn haasteet on tunnistettu ja ne on ratkaistavissa ennakkoon hyvin suunnitellulla ja systemaattisesti toteutettavalla hankintaprosessilla.

Sopimusten osalta kansainvälinen kehityssuunta on käyttäjämaksujen sisällyttäminen elinkaarimalleilla toteutettaviin hankkeisiin. Kiristyvässä taloustilanteessa käyttäjämaksut ovat keino rahoittaa infrahankkeita verojen ohella. Elinkaarihankkeet eivät enää myöskään täysin rajoitu pelkän infrastruktuurin tai tilapalvelun hankkeisiin, vaan samassa hankintamenettelyssä voi olla mukana myös varsinaista julkisen palvelun tuotantoa kuten joukkoliikenteen operointia tai sairaalapalveluja. Yksityisen sektorin rahan hinnan nousu on vaikuttanut siihen, että elinkaarihankkeissa on yksityisen rahoituksen rinnalle otettu käyttöön myös budjettirahoitusta.

Viime vuosien talouskriisi on vaikuttanut myös elinkaarihankkeiden rahoituksen vaikeutumiseen. Joukkovelkakirjalainamarkkinoiden toimintahäiriö on ollut erityinen haaste elinkaarihankkeiden toteutuksessa. Rahamarkkinat ovat reagoineet eri tavoin lieventääkseen talouskriisin vaikutuksia. Merkittävämpiä muutoksia ovat Euroopan Investointipankin entistä aktiivisempi rooli hankkeiden rahoittajana sekä Iso-Britannian valtion perustama yksikkö, joka rahoittaa projekteja rahamarkkinoiden kilpailutetulla hinnalla. Useat eri tahot etsivät ratkaisua siihen, että eläkerahastot voisivat jälleen sijoittaa elinkaarihankkeisiin.



Publikation De internationella utvecklingsriktningarna för Offentlig-Privat Samverkan	
Författare Kai Rintala, Marja Rosenberg, Jukka Teikari KPMG Oy Ab	
Tillsatt av och datum Kommunikationsministeriet	
Publikationsseriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 27/2010	ISSN (webbpublikation) 1795-4045 ISBN (webbpublikation) 978-952-243-171-4 HARE-nummer
Ämnesord OPS, infrastrukturens finansiering, internationell jämförelse	
Kontaktpersoner Tuomo Suvanto	
Övriga uppgifter Rapporten är på finska.	
Sammandrag <p>I publikationen är de senaste utvecklingarna inom infrastrukturernas Offentlig-Privat Samverkan (OPS) modellerna granskade ur en internationell synvinkel. Speciellt har utvecklingen i Central Europa, Australien och USA granskats. Granskningen omfattar OPS-projektens inköpsprocess, finansiering och kontraktets utvecklingsriktning.</p> <p>I infraprojekt som förverkligas enligt OPS-modell i investeringsprojekt gjorda för offentliga sektorns behov, ingår det i investeringen planering, uppbyggnad, finansiering och upprätthållande under hela projektets livscykel.</p> <p>I internationella sammanhang är det värt att notera att konkurrensmässiga förhandlingsförfaranden blivit vanligare i Europa. Det är beprövat att vara ett komplicerat förfarande som kräver mer resurser och tid av anbudstagare och anbudsgivaren än tidigare. Problemen med konkurrensmässiga förhandlingsförfaranden är identifierade och de kan lösas på förhand genom en välplanerad och systematiskt genomförd projektprocess.</p> <p>En av de nya lösningarna för avtalen är användaravgifterna för de projekt som förverkligas enligt OPS-modell. I skärpta ekonomiska situationer är användaravgifterna mer acceptabelt sätt att finansiera infraprojektet i jämförelse med införandet av nya skatter. OPS-projekten är inte längre till fullo begränsade av endast infrastruktur eller utrymmestjänste projekt, utan i samma inköpsförfarande kan det också ingå offentlig tjänsteproduktion som kollektivtrafikens förfarande eller sjukhustjänster. Den privata sektorns prishöjning har bidragit till att man i OPS-projekten vidtagit budgetfinansiering till sidan av den privata finansieringen.</p> <p>Den nyliga ekonomiska krisen har också inverkat på OPS-projektens finansiering. Särskilt stängandet av massobligationslånemarknaden har varit en utmaning. Finansieringsmarknaderna har reagerat på olika sätt för att lindra den ekonomiska krisens effekt. De mest betydande förändringarna i finansieringsmarknaden inkluderar European Investment Banks aktiva roll i finansieringen av OPS-projekt och den nya enheten grundad av Storbritannien för att tillhandahålla konkurrensmässig finansiering av projekt. Ett flertal partier har också fokuserat på att förbättra systemen för att göra det möjligt att pensionsfonders investering skulle bli OPS-projekt igen.</p>	



Date
30 June 2010

Title of publication

International trends in Public Private Partnerships

Author(s)

Kai Rintala, Marja Rosenberg, Jukka Teikari KPMG Oy Ab

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications

Publication series and number

Publications of the Ministry of Transport and Communications 27/2010

ISSN (online) 1795-4045

ISBN (online) 978-952-243-171-4

Reference number

Keywords

PPP models, infrastructure finance, international comparisons

Contact persons

Mr Tuomo Suvanto

Other information

The report is in Finnish

Abstract

This publication examines recent international developments in infrastructure PPP models. The review focuses particularly on the developments in Europe, Australia and the United States. The publication covers the developments in PPP procurement process, finance and contractual terms.

The infrastructure projects procured through PPP, in order to meet public sector needs, involve designing, building financing and operating the project over its life cycle.

A notable international trend is the emergence of the competitive dialogue procedure in Europe. The use of the procedure has been a challenge in terms of resources and time. The issues associated with competitive dialogues are now well understood and they can be resolved through well planned and carefully executed procurement process.

The use of user charging in PPPs is becoming more common. In the current economic environment it provides a source of revenue alongside taxes for funding infrastructure. Some PPP contracts have expanded beyond infrastructure and include the provision of core public services, such as public transport operations and medical services. The increased cost of private finance has led to more frequent use of public sector capital contributions in funding PPP project.

The recent economic crisis has had an adverse affect the financing PPP projects. The inability to access capital markets has been a particular challenge. The most significant market responses include the European Investment Bank adopting a more proactive role and the UK establishing a Treasury Infrastructure Funding Unit (TIFU) to finance PPP projects at equal market terms with the market.

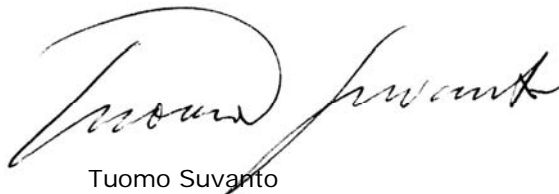
ESIPUHE

Liikenne- ja viestintäministeriö on viime vuosina teettänyt useita selvityksiä liikenneinfrastruktuurihankkeiden rahoitusmalleista. Yksi maailmalla yleisessä käytössä oleva infrastruktuurihankkeiden toteuttamistapa on elinkaarimalli.

Tässä selvityksessä kuvataan kansainvälisestä näkökulmasta katsoen käytössä olevia elinkaarimalleja ja niissä viime vuosina tapahtunutta kehitystä ja kehityssuuntia.

Selvityksen on laatinut KPMG Oy, jossa työstä ovat vastanneet Kai Rintala, Marja Rosenberg sekä Jukka Teikari.

Helsingissä kesäkuussa 2010



liikenneneuvos

Tuomo Suvanto

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	4
1 JOHDANTO	5
2 PERUSLÄHTÖKOHDAT	6
3 HANKINTAPROSESSI	7
3.1 Hankintamenettelyn ja PPP:n hyödyt ja haitat.....	7
3.2 Kilpailullinen neuvottelumenettely.....	9
3.3 Hankintamenettelyn kehittämistarpeet.....	11
4 ELINKAARIHANKKEIDEN SOPIMUKSIIN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ	12
4.1 Julkisen sektorin takaukset yksityiselle sektorille	12
4.2 Laina-aikojen lyheneminen ja ns. mini-perm –lainaehtojen yleistyminen	13
4.3 Rakentamisesta palvelujen hankintaan	16
4.4 Valtion tai kuntien rakennusaikainen budjettirahoitus	18
5 ELINKAARIHANKKEIDEN RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ	20
5.1 Rahoitusmarkkinan muutokset talouskriisin seurauksena	20
5.2 Rahoitusmarkkinan kapasiteettia rajoittavia tekijöitä.....	23
5.3 Rahoitusmarkkinoiden nykyinen tilanne	24
5.4 Nykyiset rahoitusrakenteet.....	25
6 LOPPUPÄÄTELMÄT	31
LÄHTEET	32

TIIVISTELMÄ

Elinkaarimallilla tarkoitetaan julkisten investointien hankintaa, jossa yhdellä hankkeen elinkaaren aikaisella sopimuksella sovitaan julkisen sektorin tilaajan ja yksityisen sektorin palveluyrityksen kanssa hankkeen suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksesta sekä ylläpidosta. Suomessa on toteutettu kaksi tiehanketta elinkaarimallilla ja tarjousvaiheessa on yksi rata- ja yksi tiehanke. Elinkaarimallien suurin hyöty on hankkeiden elinkaarenaikaisen suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon tehokkuus. Hankkeet valmistuvat sovitussa aikataulussa ja niiden kustannukset optimoidaan koko elinkaaren ajalle sopimusta solmittaessa 20–30 vuodeksi. Tässä raportissa tarkastellaan elinkaarimallin kansainvälisiä kehityssuuntia hankintaprosessin, rahoituksen sekä sopimusten näkökulmasta.

Hankintaprosessissa merkittävin viimeaikainen muutos Euroopassa on kilpailullisen neuvottelumenettelyn yleistyminen. Se on koettu menettelyksi, joka vaatii sekä tilaajalta että tarjoajilta aiempaa enemmän resursseja ja vie enemmän aikaa kuin aikaisemmin. Toisaalta myös viime vuosien taluskriisi on tuonut sopimus neuvotteluihin noin puolen vuoden viipeen. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn haasteet on tunnistettu ja ne on ratkaistavissa ennakkoon hyvin suunnitellulla ja systemaattisesti toteutettavalla hankintaprosessilla.

Sopimusten osalta kansainvälinen kehityssuunta on käyttäjämaksujen sisällyttäminen elinkaarimalleilla toteutettaviin hankkeisiin. Kiristyvässä taloudellisessa tilanteessa käyttäjämaksut ovat keino rahoittaa infrahankkeita verovarojen ohella. Elinkaarihankkeet eivät enää myöskään täysin rajoitu pelkän infrastruktuurin tai tilapalvelun hankkeisiin, vaan samassa hankintamenettelyssä voi olla mukana myös varsinaista julkisen palvelun tuotantoa kuten joukkoliikenteen operointia tai sairaalapalveluja. Yksityisen sektorin rahan hinnan nousu on vaikuttanut siihen, että elinkaarihankkeissa on yksityisen rahoituksen rinnalle otettu käyttöön myös budjettirahoitusta.

Viime vuosien taluskriisi on vaikuttanut myös elinkaarihankkeiden rahoituksen vaikeutumiseen. Joukkovelkakirjalainamarkkinoiden toimintahäiriö on ollut erityinen haaste elinkaarihankkeiden toteutuksessa. Rahamarkkinat ovat reagoineet eri tavoin lieventääkseen taluskriisin vaikutuksia. Merkittävämpiä muutoksia ovat Euroopan Investointipankin entistä aktiivisempi rooli hankkeiden rahoittajana sekä Iso-Britannian valtion perustama TIFU- yksikkö, joka rahoittaa projekteja rahamarkkinoiden kilpailutetulla hinnalla. Useissa eri maissa pohditaan ratkaisuja, joilla eläkesijoittajien olisi jälleen mahdollista sijoittaa elinkaarihankkeisiin laajassa mittakaavassa.

1 JOHDANTO

Liikenneinfran investoinnit on perinteisesti toteutettu julkisella budjettirahoituksella. Viime vuosikymmenellä myös Suomessa on selvitetty uusia toteutusmalleja, joissa liikenneinfran rahoitukseen ja toteuttamiseen osallistuu yksityiset rahoittajat. Näitä malleja kutsutaan elinkaarimalleiksi, koska niissä julkisen sektorin tarpeisiin tehtäviin investointihankkeisiin sisältyy hankeinvestoinnin suunnittelu, rakentaminen, rahoitus ja ylläpito koko hankkeen elinkaaren ajalta.

Rakennusteollisuus RT ry ja RAKLI ry ovat julkaisseet raportin kansallisesta elinkaarimallista 20.4.2009. Sen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö on selvittänyt tie- ja liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarjassa Tie- ja liikenneinvestointien rahoituksen lisää joustavuutta: Soveltuisivatko tie- ja liikenneinvestointit Suomeen? (Lvm 47/2009).

Suomessa on toteutettu kaksi tiehanketta elinkaarihankkeina (PPP-malli). Ensimmäinen oli Järvenpää-Lahti moottoritie, joka toteutettiin vuosina 1997–99. Tieyhtiö Nelostie Oy:n elinkaarivastuu päättyy 30.8.2012. Toinen tiehanke on vuonna 2009 valmistunut E 18 Lohja-Muurla moottoritie, jonka elinkaarisopimus ulottuu vuoteen 2029.

Vuonna 2010 alkaa Suomessa ensimmäinen rautateiden elinkaarihanke Kokkola –Ylivieska kaksoisraide PPP projekti. Valtion talousarviossa 2010 on myös uusi PPP-hankkeena toteutettava tiehanke E 18 Koskenkylä – Kotka moottoritien rakentaminen. Myös E 18 tieosuus Hamina – Vaalimaa on suunniteltu toteutettavaksi PPP-hankkeena.

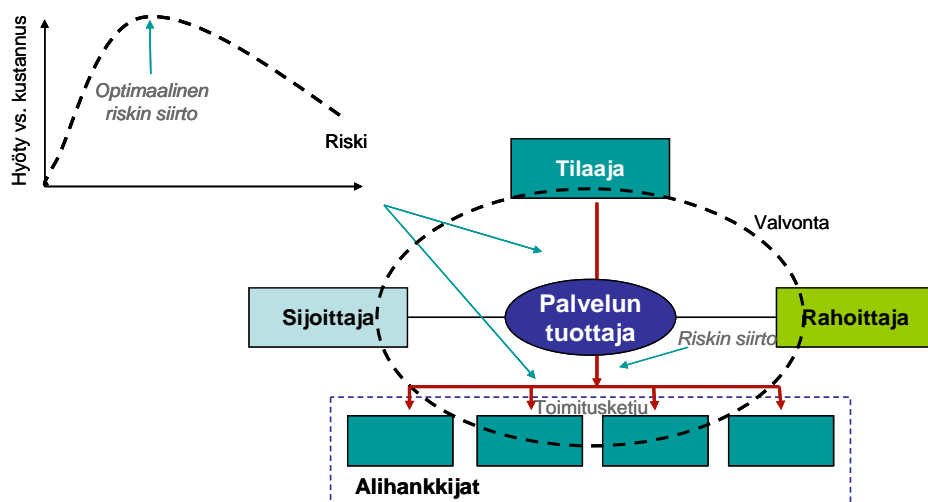
Kansainvälisillä inframarkkinoilla elinkaarihankkeet ovat yleistyneet paitsi liikennehankkeissa, myös opetus- ja terveystoimen rakentamishankkeissa ja niiden ennustetaan lisääntyvän tulevaisuudessa johtuen mm. julkisen sektorin heikkenevästä taloustilanteesta sekä elinkaarimallien tuomista hyödyistä mm. toteutuksen aikataulussa ja elinkaarenaikaisessa toiminnan kokonaistehokkuudessa.

Tässä raportissa on tarkoitus kuvata elinkaarimalleissa viime vuosina tapahtunutta kehitystä kansainvälisesti, erityisesti Euroopassa, USA:ssa ja Australiassa.

2 PERUSLÄHTÖKOHDAT

Elinkaarimallin toiminta perustuu riskien siirrolle julkiselta sektorilta osittain yksityiselle sektorille. Julkinen sektori vastaa hankkeen tarveperusteluista ja yhteiskuntataloudellisesta kannattavuudesta. Palvelun tuottaja vastaa hankkeen suunnittelusta, toteuttamisesta ja elinkaaren aikaisesta ylläpidosta sekä rahoituksesta ja pääsääntöisesti omistuksesta elinkaarisopimuksen aikana. Hankintamallissa tilaajan ja palveluntuottajan välillä on sitoutunut kumppanuus, joka määrittellään kannusteperusteisissä sopimuksissa.

Tilaaja pystyy perinteistä urakkamallia paremmin ennakoimaan ja varautumaan hankkeen koko elinkaaren aikaisiin kustannuksiin, koska ne muodostuvat vuosittaisista tuotetun palvelun käyttöön ja laatuun sidotuista palvelumaksuista. Palvelun tuottaja saa pitkäaikaisella sopimuksella vakaan tulovirran, mutta ottaa vastatakseen hankkeen toteutus- ja rahoitusriskit, jotka se jakaa toimitusketjun alihankkijoille.



Kuvio 1. Elinkaarimallin toimintaperiaate.
Lähde: KPMG

Kuviossa 1 on esitetty elinkaarimallin toimintaperiaate, joka osoittaa miten julkista sektoria edustava tilaaja hakee optimaalista riskinsiirtoa palveluntuottajan hallinnoimaan elinkaaren aikaisen toimitusketjuun. Riskit pyritään siirtämään yksityisen sektorin toimijoille, mikäli heillä on parempi kyky hallita tai vähentää riskiä. Rahoittaja (tavallisesti pankki) ja sijoittaja (tavallisesti rakennuksesta ja ylläpidosta vastaavat yritykset sekä mahdollisesti erillinen pääomasijoittaja) määrittelevät osana tarjouskilpailua millä hinnalla he olisivat valmiit ottamaan vastatakseen hankkeen riskejä.

Tilaajan tavoitteena on solmia elinkaarisopimus niin, että tavoitetaan maksimaaliset tehokkuus- ja laatuhyödyt suhteessa sopimuksen hintaan. Tilaaja solmii sopimuksen palveluntuottajan (tavallisesti erillinen sijoittajien omistama projektityhtiö) kanssa, joka sopii hankkeen rahoituksesta sijoittajien ja pankkien tai muiden rahoittajien kanssa sekä hankkii palveluita kuten suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon alihankintasopimuksilla muilta yrityksiltä (tavallisesti rakennuksesta ja ylläpidosta vastaavat yritykset).

Rahoittajilla on tärkeä rooli elinkaarihankkeissa. Heidän valvontansa varmistaa että tilaajan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen sisältämät riskit ja niiden vastuullinen hallinnointi on käyty tarkasti läpi jo sopimuksen solmimisajankohtana. Suuren osan elinkaarihankkeiden hyödystä uskotaan syntyvän tämän prosessin ansiosta.

3 HANKINTAPROSESSI

3.1 Hankintamenettelyn ja PPP:n hyödyt ja haitat

Suomessa PPP-hankkeet eivät ole yleistyneet yhtä nopeasti kuin osassa Eurooppaa ja esimerkiksi Australiassa. Meillä PPP-hankkeita on vierastettu mm. siitä syystä, että niissä infrainvestoinnin rahoituskustannukset ovat korkeammat kuin perinteisessä hankintamallissa. Tämä johtuu siitä, että PPP-mallissa palveluntuottajan rakennuskustannus rahoitetaan yksityisellä pääomalla ja pankkilainalla, joiden kustannukset usein on huomattavasti julkisen sektorin rahoituskuluja korkeampia. Julkinen sektori saa lainaa edullisimmilla ehdoilla kuin yksityinen palveluntarjoaja. Tämä johtuu siitä, että julkinen sektori lainaa rahaa valtion tase vakuutena kun taas elinkaarihankkeissa yksityinen sektorin lainarahan vakuutena ovat projektin tulevat kassavirrat. Kuitenkin hyöty elinkaarimalleissa on mitattavissa nopeutuneena toteutusaikatauluna, elinkaarenaikaisina laadullisina tekijöinä sekä toiminnan tehokkuutena. Näiden oletetaan olevan suuremmat kuin yksityisen rahan korkeammasta hinnasta aiheutuvat kustannukset.

Euroopassa julkinen sektori on pääosin hyväksynyt PPP-mallit, joilla yksityinen sektori saadaan mukaan julkisten palvelujen integroituun tuotantoon ja rahoitukseen, vaikka perinteinen urakointi on edelleen vallitseva hankintamuoto. Australiassa PPP-malli on käytetyin hankintamalli infrastruktuurihankkeissa. USA:ssa PPP-hankkeet ovat yleistymässä erityisesti tiehankkeissa. Tilaajatahoilla on niistä pääsääntöisesti hyviä kokemuksia. Seuraavassa taulukossa on esitetty julkisen sektorin näkökulmasta elinkaarimallien tunnustetut hyvät puolet sekä haasteet verrattuna perinteiseen budjettirahoituksella tapahtuvaan urakointiin.

Taulukko 1. Elinkaarimallien hyödyt ja haasteet tilaajan näkökulmasta.

Hyödyt	Haasteet
Parempi ylläpidon laatu koko hankkeen elinkaaren ajan	Rahan kallis hinta
Rakentamisaikataulussa ja -kustannuksessa pysyminen ja toteutumisen nopeutuminen	Sopimusaikaisten muutosten toteutukseen liittyvät menettelyt
Rakennuskustannuksen ja ylläpitokustannusten ennustettavuus	Raskas hankintaprosessi ja kattavat sopimusasiakirjat
Innovatiiviset ratkaisut ja niiden tuoma taloudellinen tehokkuus	

Hyödyt

Avainasiat elinkaarihankkeilla saavutetuista hyödyistä ovat rakentamisaikataulun ja kustannusten pysyminen kurissa sekä yksityisen sektorin innovaatioiden mahdollistamat tehokkuushyödyt sekä rakennusaikana että hankkeen ylläpidossa koko elinkaaren ajan. Koko elinkaarelle ulottuva sopimus mahdollistaa laatuvaatimukseen liittyvien kannusteiden ja sanktioiden suunnittelun ja kirjaamisen maksumekanismiin siten, että lopputulos tuottaa hyvän ja tasaisen laadun hankkeen jokaisessa vaiheessa ja elinkaaren aikana.

Perinteisissä budjettirahoitteisella toteutetuissa hankkeissa valmistumisen jälkeinen ylläpito ja kunnossapito vaativat rahaa erillisestä budjetista. Julkisen sektorin laajassa infrakokonaisuudessa yksittäisten hankkeiden jatkuva laadun ylläpito on huomattavasti vaikeampaa kuin elinkaarihankkeissa, joissa se on vastuutettu palveluntuottajalle sopimuksilla, jonka maksumekanismiin sisältyy kriteerit tavoitellulle palvelutasolle ja laadulle. Palveluntuottajan saama palvelumaksu, johon tilaaja

on sitoutunut koko sopimusajaksi, on riippuvainen esimerkiksi tien käytettävyydestä, joka heikkenee ja maksu alenee, jos infra ei täytä asetettuja laatuvaatimuksia.

Elinkaarihankkeet ovat yleisesti toteutuneet suunniteltua aikataulua nopeammin eikä myöhästymisiä synny, koska tilaajan maksut alkavat vasta, kun rakennettava hanke voidaan ottaa käyttöön. Palveluntuottaja on käyttänyt markkinaehtoista rahoitusta hankkeen rakentamiseen ja rahoituskustannukset kannustuvat sitä täten mahdollisimman lyhyeen rakennusaikaan. Luonnollisesti rahoittajat pyrkivät minimoimaan valmistumisen myöhästymisriskin, jotta heidän antamien lainojen takaisinmaksu ei vaarannu.

Elinkaarimallilla toteutettujen hankkeiden kustannusten jakautuminen pitkällä aikajaksolle auttaa julkisen sektorin talouden suunnittelua, kun hankkeisiin sidotut julkisen sektorin rahat on tiedossa etukäteen koko sopimuskaudelle.

Elinkaarimallien yhtenä tavoitteena on ollut innovatiivisten ratkaisujen etsiminen tavoitteena kustannussäästöt tehokkaampien toimintatapojen kautta. Kansainvälisten kokemusten perusteella tähän on päästy sekä hankkeiden suunnittelun ja rakentamisen sekä itse PPP-mallien kehittämisen kautta. Esimerkiksi Itävallassa PPP-hankkeena toteutetussa Wienin sisääntuloteiden ja Tsekkien rajalle vievän moottoritieverkon (Ostregion Motorway Programme) käsittävässä projektissa tieviranomaisen arvioi säästäneensä 15 % kustannusten nettonykyarvosta. Säästöön vaikutti kansainvälinen kilpailu ja innovatiivinen maksumekanismi, mikä on yhdistelmä käytettävyyssmaksuista ja varjotulleista, joka on tieviranomaisen maksu palveluntuottajalle. Maksu perustuu tietä käyttävien ajoneuvojen määrään ja kokoon.

Siirtymä elinkaarihankkeissa rakentamisesta palvelutuotantoon on myös lisännyt innovaatioita ja kilpailua, millä on saavutettu elinkaarikustannusten minimointia. Tähän liittyy kansainvälisen kilpailun lisääntyminen ja hyvien käytäntöjen siirto maasta toiseen tutuksi tulleen PPP-toimintamallin avulla. Esimerkiksi julkisten kiinteistöjen ja niissä toimivien palvelujen hankkiminen samanaikaisesti elinkaarimalleilla, tehostaa koko palvelun tuotantoa ja parantaa samalla palvelun laatua.

Taloudellisesta kriisistä ja/tai kansainvälisten kirjanpitosääntöjen kehityksestä johtuen erilaiset riskin siirrot ovat vaikuttaneet elinkaarihankkeiden tasekirjauksiin. Elinkaarihankkeet eivät esimerkiksi Eurostatin suositusten mukaan tarvitse näkyä valtioiden taseissa mikäli merkittävät riskit ovat yksityisen sektorin vastuulla. Tämä parantaa valtion luottoluokitusta mikä voi tehdä elinkaarimallin houkuttelevaksi. Taseen ulkopuolinen kirjaus ei sinänsä ole elinkaarimallin hyöty, koska julkisen sektorin on maksettava hankkeiden kustannukset tasekirjauksesta huolimatta. Elinkaarimallin varsinainen hyöty on sen parempi kustannustehokkuus.

Haasteet

Nykyisessä tilanteessa Euroopan PPP-hankkeissa ja niiden toteuttamisessa on havaittu seuraavia puutteita ja ongelmia:

- Julkinen sektori pitää yksityisen sektorin rahan hintaa kalliina verrattuna siihen millä hinnalla se itse saa lainaa rahoitusmarkkinoilta. Johtuen valtion korkeasta luottoluokituksista ja toisaalta yksityisen sektorin vaatimista rahoituskustannuksissa, julkisen sektorin lainanotto suoraan rahoitusmarkkinoilta on edullisempaa. Yksityisen sektorin rahan hinta heijastaa projektin riskejä kun taas julkisen sektorin rahan hinta on sidoksissa kyseisen valtion velanmaksukykyyn liittyviin riskeihin (Kaupallisten pankkien rahapulasta ja pääomamarkkinoiden sulkeutumisesta johtuvia haasteita, jotka ovat erillisiä elinkaarimallin rakenteellista haasteista toteutusmuotona, on kuvattu tarkemmin luvussa 4.)
- Sopimusten muutoksiin liittyvät menettelyt ovat merkittävä haaste, sillä sekä tilaajan että palveluntuottajan tilanteessa voi tapahtua monenlaisia ennakoimattomia muutoksia, mutta elinkaarisopimus sitoo molempia osapuolia niistä lähtökohdista ja lainsäädännöstä lähtien kun sopimus

solmittiin. Pitkän aikavälin kumppanuuksien pitäisi mahdollistaa se, että yksityinen sektori voisi vastata julkisen sektorin odotuksiin ja vaatimuksiin muutostilanteissa. Nykyisin muutoksia on vaikea tehdä, koska sopimusosapuolilla on erilaiset intressit. Erityisesti rahoittajat eivät halua, että heidän rahoittamiensa projektien riskiprofiilit muuttuvat, vaikka se onkin välttämätöntä optimaalisten julkisten palveluiden tarjoamiseksi.

- Elinkaarimallien hankintaprosessi on raskas menettely ja vaatii erityisosaamista niin tilaajilta kuin tarjoajiltakin. Hankintaprosessit ovat ajallisesti usein 1,5-2 vuoden pituisia. Hankintaprosessiin sisältyy useita neuvotteluvaiheita tai tarjousvaiheeseen liittyviä lisätietotarpeiden aiheuttamia vaiheita. Varsinaiset sopimusneuvottelut saadaan kevyemmiksi, mikäli hankintaprosessin aikaisemmissa vaiheissa sopimuksen ehdot on määritelty yksiselitteisesti ja hyväksyttävällä tavalla. Sopimusasiakirjat ovat etenkin Iso-Britanniassa varsin laajat ja yksityiskohtaiset, mikä johtuu lainsäädännöstä. Elinkaarihankkeessa ostetaan palveluratkaisu 20-30 vuodeksi perinteisen lyhytaikaisen rakennusurakan sijasta ja vältetään ylläpitoon ja perusparannukseen liittyvät useat erilliset hankinnat tältä ajalta.

3.2 Kilpailullinen neuvottelumenettely

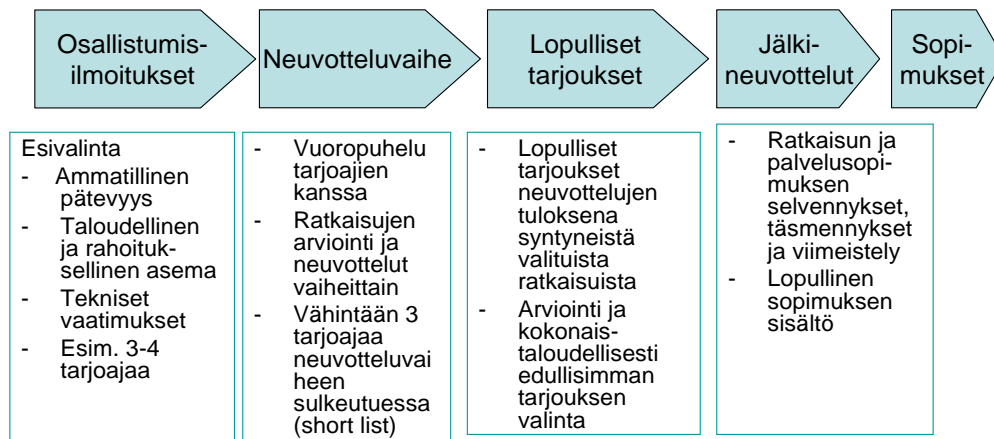
PPP-projekteissa on vaiheittain vuodesta 2006 alkaen eri EU maissa ollut uutena hankintamallina käytössä kilpailullinen neuvottelumenettely. Se on tuonut hankintaan mahdollisuuden neuvotella useiden tarjoajien kanssa lähes sopimuksen solmimisajankohtaan saakka. Menettelyn tavoitteena on säilyttää kilpailuasetelma eri tarjoajien välillä osana hankintaprosessia mahdollisimman pitkään. Muissa hankintamenettelyissä tällainen neuvottelumenettely ei ole mahdollista. Neuvottelumahdollisuudesta on hyötyä erityisesti projekteissa, joissa on vaikea etukäteen arvioida esimerkiksi miten riskit kohdennetaan, mitkä ovat edullisimmat ratkaisut, miten vastuut jaetaan alihankkijoiden kesken jne. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn tavoitteena on löytää julkisen sektorin ja eri tarjoajien välisissä neuvotteluissa parhaiten hankkeeseen soveltuvat innovatiiviset ratkaisut, joilla hankittava palvelu voidaan tuottaa taloudellisesti tehokkaalla tavalla.

Kilpailullinen neuvottelumenettelyn ominaispiirteitä ovat:

- Tilaaja saa neuvotella hankintaprosessiin valittujen useampien tarjoajien kanssa ja etsiä parhaat ratkaisut ja vaatimukset varsinaista tarjouspyyntöä varten
- Neuvotteluissa edetään vaiheittain, jotta neuvoteltavien asioiden lukumäärää voidaan pienentää
- Neuvottelut voidaan käydä perättäisinä vaiheina ja pudottaa osa tarjoajista pois jokaisessa vaiheessa
- Sopimus tehdään vain kokonaistaloudellisesti edullisemman tarjouksen tekijän kanssa
- Tarjousten jätön jälkeen käytäville neuvotteluille on selkeät säännöt, jotta tarjoajien kohtelu olisi tasapuolista ja läpinäkyvää.

Seuraavassa kuviossa 2 on esitetty kilpailullisen neuvottelumenettelyn vaiheet. Ennen kuin varsinaiseen hankintamenettelyyn voidaan ryhtyä, tilaajan on pitänyt valmistella tarvittavat asiakirjat elinkaarimallihankkeelle, perustaa oma projektiorganisaationsa, varata henkilöresurssit ja varmistaa elinkaarihankkeen rahoitusraamit sekä suunnitella hankkeen viestintästrategia. Virallinen hankintamenettely alkaa hankintailmoituksella ja osallistumisilmoituksilla kuten neuvottelumenettelyssäkin. Neuvotteluvaiheessa pyritään löytämään vaiheittain paras ratkaisu ja ne tarjoajat, jotka pystyvät valitun ratkaisun tarjoamaan. Kun neuvotteluissa on päästy vaiheeseen, jossa paras ratkaisu on löytynyt, pyydetään tarjoajilta lopulliset tarjoukset, jotka arvioidaan kokonaistaloudellista edullisuutta arvioivin etukäteen ilmoitetuin kriteerein. Kaikki vaiheet dokumentoidaan hyvin. Kun voitannut tarjous on valittu, sopimuksen yksityiskohtia voidaan vielä täsmentää ja selventää ennen kaupallisen sopimuksen solmimista.

Neuvottelumenettelyssä oli tavallista, että samalla kun voittanut tarjous valittiin, nimettiin myös toiseksi tullut tarjous varalle. Jos kaupalliset neuvottelut epäonnistuivat parhaan tarjouksen jättäneen tarjoajan kanssa, tilaaja pystyi automaattisesti tarjoamaan jatkoneuvottelumahdollisuutta varalle valitun tarjoajan kanssa. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä lähestymistapa on erilainen eikä tarjoajista voi valita varalle ketään valitun tarjouksen rinnalle. Tilaajan on oltava vakuuttunut neuvotteluvaiheen päättyessä, että kaikki hankinnan yksityiskohdat ovat selvillä lopullisen tarjouksen jättämistä varten. Siten jälkineuvotteluissa sovitaan lopullisista kaupallisen sopimuksen yksityiskohdista, jotka eivät saa enää muuttaa lopullisten tarjousten pohjana ollutta ratkaisua. On harvinaista, että tässä vaiheessa enää syntyisi ongelmia sopimuksen solmimiseksi, mutta kilpailullisessa neuvottelumenettelyssäkin on tälle vaihtoehdolle määritelty Iso-Britanniassa vararatkaisu. Siinä tapauksessa hankintamenettely on keskeytettävä vähintään 10 päiväksi, jos tarjoaja vaihdetaan. Lopulliseen tarjousvaiheeseen päässeet, mutta hävinneet, voivat halutessaan pitää neuvottelemansa rahoitusratkaisut voimassa siihen asti, kun lopullinen sopimus allekirjoitetaan. Jälkineuvottelut ovat yleensä kestäneet korkeintaan kolme kuukautta.



Kuvio 2. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn vaiheet.

Lähde: KPMG

Kokemukset kilpailullisen menettelyn toimivuudesta ovat vielä vähäiset ja ehkä vääristyneetkin epäedullisten taloussuhdanteiden takia. Useat tällä hankintamenettelyllä valmistellut elinkaarihankkeet ovat pitkittyneet talouskriisin takia. Iso-Britanniassa on todettu, että kilpailullinen neuvottelumenettely on keskimäärin noin 3-4 kuukautta pidempi kuin neuvottelumenettely eikä vastaavaa aikasäästöä synny varsinaisten sopimusneuvottelujen aikana. Erityisesti rahoittajat ovat alkaneet suhtautua varauksellisesti elinkaarihankkeita kohtaan laajenevan kilpailullisen neuvottelumenettelyn takia, koska niiden mukanaolo hankkeen alusta asti useiden tarjousyhteinliittymien rahoittajina vie resursseja hankintaprosessin monessa vaiheessa ilman varmuutta siitä, että tuleeko konsortio valituksi sovitulla ehdoilla. Myös osa luotonantajista jättäytyy pois kilpailullisesta neuvottelumenettelystä uskoen, että muut tahot neuvottelevat sopimusrakenteen ja he voivat osallistua vain transaktioon myöhemmässä vaiheessa rahoittajana. Toisaalta kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn osallistuvat luotonantajat voivat joissain tapauksissa vaatia palkkiota osallistumisestaan lisäämällä sen rahoittajien tarjouskustannuksiin.

Kun tunnistetaan kilpailullisen neuvottelumenettelyn haasteet, sitä voidaan parantaa ja käyttää hankintamenettelynä ongelmitta niin, että se tuo hyötyjä sekä julkisen sektorin tilaajalle että yksityiselle tarjoajaosapuolille. Tämä vaatii tilaajaorganisaatiolta selkeää määrittelyä siitä, mitä asioita neuvotteluissa halutaan tarjoajien kanssa täsmentää ja millä aikataululla. Myös tiedon kulkuun tilaajalta tarjoajille erilaisten tarjouksiin vaikuttavien yksityiskohtien osalta tulee kiinnittää huomiota. Hankintamenettelyn taloudellinen tehokkuus on myös riippuvainen siitä, miten neuvottelumenette-

ly osataan aikatauluttaa. Talouskriisi on aiheuttanut useiden projektien hankintamenettelyssä viivytystä jopa puoli vuotta neuvottelukumppanin valinnan jälkeen, kun rahoitusta ei ole järjestynyt tarjotuilla ehdoilla. Kun rahoitusmarkkinat elpyvät, tämä hankintavaiheen viive on todennäköisesti kurottavissa umpeen.

3.3 Hankintamenettelyn kehittämistarpeet

Euroopassa, Australiassa ja Yhdysvalloissa joissain osavaltioissa julkinen sektori on työskennellyt johdonmukaisesti hankintamenettelyjen kehittämiseksi ja elinkaarimallien parantamiseksi. Julkinen ja yksityinen sektori ovat yhdessä kehittäneet joissakin maissa kansallisia PPP –ohjeita ja suosituksia. Niiden avulla hankintamenettelyjä on voitu yhtenäistää eurooppalaisella tai kansallisella tasolla, mikä tehostaa hankintamenettelyä niin tilaajan kuin palvelutuottajankin puolella. Yksityinen sektori näkee kuitenkin edelleen menettelyn haittana tarjousmenettelyn vaatimat suuret kustannukset, jotka johtuvat yksityiskohtaisista tarjouksista, joita joudutaan tekemään tai tarkentamaan useassa vaiheessa. Myös neuvottelut rahoittajien kanssa vievät tarjoajien aikaa ja resursseja. Euroopassa PPP-hankkeissa on tähän asti saatu riittävästi tarjouksia ja kansainvälinen kilpailu on toiminut.

Elinkaarihankkeiden hankintamenettelyn tehottomuus vaikuttaa sekä tilaajan että tuottajan kustannuksiin. Se näkyy rahoituksessa korkeampana rahan hintana tai palvelun suurempina kustannuksina. Hintaa kohottavia tekijöitä hankintamenettelyissä ovat:

- Epäjohdonmukaisuudet tarjousprosessin laadussa ja dokumentoinnissa
- Tilaajan ja lainsäädännön kohtuuttomat vaatimukset informaation määrästä ja dokumentoinnista
- Viivästynyt informaatio päätöksistä markkinoille ja päätöksentekoprosessien hitaus ja pitkittyminen

Näihin tekijöihin voidaan jatkossa vaikuttaa julkishallinnon hankintaprosessien kehittämisellä ja asiantuntijoiden ja organisaatioiden sitouttamisella hankintaprosessiin. Mitä selkeämpi ja yksinkertaisempi hankintaprosessi on, sitä tehokkaampi taloudellisesti projektista tulee.

4 ELINKAARIHANKKEIDEN SOPIMUKSIIN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ

4.1 Julkisen sektorin takaukset yksityiselle sektorille

Valtion antama takaus voi olla tehokas keino parantaa elinkaarihankkeen rahoitettavuutta. Takauksen avulla on mahdollista vähentää yksityisen sektorin rahoitusriskiä merkittävästi ja se voi mahdollistaa pankkien mukaantulon elinkaarihankkeen rahoittamiseen tai rahoituksen saamisen hankkeeseen pääomamarkkinoilta esimerkiksi joukkovelkakirjalainojen avulla. Ennen takauksen myöntämistä on kuitenkin analysoitava huolellisesti sen mahdolliset vaikutukset valtion taseeseen.

Takauksen etuja ovat sen joustavuus ja monikäyttöisyys eri rahoitusmuotojen yhteydessä. Lisäksi sen kesto ja laajuus voidaan määritellä tarpeen mukaan. Haasteena takausten käyttämisessä elinkaarihankkeissa on oikean tasapainon löytäminen siihen, miten elinkaarimallin hyödyt voidaan säilyttää huolimatta takauksen vaikutuksesta hankkeen riskien jakoon. Takauksen hinnoittelu on myös esimerkiksi lainarahoitusta haasteellisempää ja erityistä huomiota on kiinnitettävä markkinaehtoisuuteen valtion takauksen ollessa kysymyksessä.

Valtio voi antaa takauksen suoraan esimerkiksi osasta elinkaarihankkeen velkarahoitusta. Suora valtion takaus vaikuttaa rahoittajien riskeihin suhteessa elinkaarihankkeeseen. Esimerkiksi Ranskan valtio on taluskriisin seurauksena mahdollistanut valtion takaukset 80 % osuudelle hankkeiden kokonaisrahoitustarpeesta. Takausjärjestelmä on väliaikainen ja koskee vuoden 2010 loppuun mennessä allekirjoitettavia hankkeita, mutta ne voivat olla uusia tai jälleenrahoitettavia hankkeita. Toisena esimerkkinä valtion takauksesta on Yhdysvallat, jossa elinkaarihankkeet voivat saada takauksen The Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act (TIFIA):lta. Myös muut valtiot, kuten Portugali, ovat antaneet takauksia elinkaarihankkeiden lainarahoitukselle.

Valtion takaus voi olla myös epäsuora. Eräs tyypillinen takausmuoto on ns. underpinning, jossa osalla hankkeen velkarahoituksesta on valtion takaus. Takaus voi koskea esimerkiksi hankkeen valmistumisen jälkeisiä maksuja. Takaus parantaa hankkeen riskiprofiilia ja parantaa sen rahoituksen luottoluokitusta takaukseen liittyviltä osilta velkarahoitusta. Esimerkkejä käytetyistä valtion takauksista ovat Ranskan, Saksan ja Alankomaiden takaukset, joissa suurin osa palvelumaksuista on mahdollisten sanktioiden ulkopuolella. Takauksen johdosta yksityinen velkarahoitus hankkeissa on jaettu kahteen osaan, joista toinen on käytännössä valtion takaama ja toinen puolestaan projektiriskille altis.

Muita vaihtoehtoja valtion takaukselle ovat muun muassa valtion antama takaus alueellisen tai paikallisen viranomaisen tulevaisuudessa suorittamista palvelumaksuista projektiyhtiölle tai yksityisen sektorin takaajan suorituksen takaaminen valtion taholta.

Vastauksena mini-perm –lainaehdoille (katso tarkemmin 4.2.) ja niiden mukanaan tuomille jälleenrahoitustarpeille, valtiolla on mahdollisuus antaa takaus elinkaarihankkeen velkarahoituksen jälleenrahoituksesta tulevaisuudessa. Takauksella on mahdollista vaikuttaa palvelumaksujen suuruuteen, sillä muussa tapauksessa yksityinen sektori hinnoittelee jälleenrahoitukseen liittyvät sanktiot tehdessään tarjousta. Jos julkisella sektorilla on mahdollisuus antaa takaus jälleenrahoituksesta, vähentää se suoraan riskejä projektiyhtiön kannalta. Muun muassa Belgian valtiolla on olemassa valtion takauksen elinkaarihankkeiden jälleenrahoituksen mahdollistava järjestely.

Euroopan Investointipankki antaa myös lainatakauksia elinkaarihankkeille. Se käynnisti vuonna 2008 uuden takausmallin nimeltä LGTT, joka on tarkoitettu Trans-European Transport Network –projekteille. Osana takausta elinkaarihankkeille tarjotaan yksityisten pankkien toimesta luottoli-

miitti hankkeen käynnistysvaihetta varten, jolle LGTT antaa takauksen. Tarkoituksena on lisätä yksityisen sektorin osallistumista liikenneinfrastruktuurin rahoittamiseen tilanteissa, joissa tuloriski on suuri alkuvaiheessa. Takaus kattaa tämän riskin osittain ja siten parantaa hankkeen rahoitettavuutta. Esimerkki viimeaikaisesta hankkeesta, jossa LGTT-takausta todennakoisesti tullaan käyttämään, on Ranskan TGV Tours-Bordeaux volyymiperusteinen luotijunahanke.

4.2 Laina-aikojen lyheneminen ja ns. mini-perm –lainaehtojen yleistyminen

Talouskriisi johti väliaikaisesti tilanteeseen, jossa laina-aikojen pituus lyheni alle 10 vuoden. Aiemmin elinkaarihankkeiden laina-ajat olivat olleet pitkiä esimerkiksi 25 vuoden mittaisia. Muuttuneet lainaehdot voivat nykyisin sisältää ns. mini-perm –lainaehdon (ks. tarkemmin alla), joka joko kannustaa tai pakottaa jälleenerahoittamaan lainat noin seitsemän vuoden jälkeen yleensä rakennusvaiheen päätyttyä ja kunnossapitovaiheen oltua käynnissä vaaditun ajan. Osasyynä tähän muutokseen on pankkien tarve saada laina-ajat vastaamaan paremmin niiden oman varainhankinnan maturiteettia epävarmassa markkinatilanteessa ja siten vähentämään niiden rahoitukseen liittyvää riskiä.

Nykyisin pitkä laina-aika ei kuitenkaan ole enää pankeille varsinainen ongelma etenkin pienemmissä noin 50 milj. euron hankkeissa. Tällöin korostuvat kyseisen elinkaarihankkeen ominaisuudet ja riskiprofiili sekä toisaalta lainamarginaalit. Tästä huolimatta erityisesti suuremmissa hankkeissa (yli 250 milj. euron hankkeet) lainaehtoihin todennäköisesti sisältyy mini-perm –ehto, Englanninkielinen termi mini-perm on perinteisesti tarkoittanut lyhytaikaista rakennusaikaista velkarahoitusta projektin rakentamista ja käynnistysvaihetta varten. Projektin valmistuttua ja lyhytaikaisen mini-perm –rahoituksen laina-ajan päätyttyä projektin rahoitus jälleenerahoitetaan rahoituksella, joka vastaa toimivan projektin riskiprofiilia. Ns. mini-perm -lainoja on aiemmin käytetty rahoittamaan projekteja ennen kuin ne alkavat tuottaa kassavirtaa pidempi aikaisen rahoituksen saamiseksi.

Mini-perm –lainaehdot ovat yleistyneet talouskriisin myötä myös elinkaarihankkeiden rahoituksessa, jotta hankkeen infrastruktuurisijoittajat ja projektiyhtiö jälleenerahoittaisivat hankkeen tietyn ajan, kuten seitsemän vuoden, kuluttua. Markkinoilla on laaja uskomus, että näitä mekanismeja tarvitaan, jotta infrastruktuurisijoittajat ryhtyvät oma-aloitteisesti jälleenerahoittamaan hankkeitaan. Niiden käytön keskeisin syy on pankkien huoli omasta likviditeetistään. Vähittäispankkitalletusten ja muiden talletusten sekä lainojen lisäksi pankit rahoittavat luotonantoon lyhytaikaisella rahoituksella pankkien välisiltä tukkumarkkinoilta eli interbank-markkinoilta, minkä jälkeen pankki lainaa varoja tietyllä marginaalilla asiakkailleen. Elinkaarihankkeiden ollessa kysymyksessä laina-ajat ovat kuitenkin monikertaisesti pidempiä kuin mitä interbank-markkinalta käytännössä saatavissa olevan rahoituksen maturiteetti on. Nykyisessä markkinatilanteessa pitkä laina-aika on muodostunut usein ongelmalliseksi pankin omaan varainhankinnan kustannukseen liittyvän kohonneen riskin vuoksi. Markkinoiden volatilitteetti luo epävarmuutta pankkien mahdollisuudesta saada jatkuvasti riittävän edullista rahoitusta omalle toiminnalleen voidakseen lainata pitkäaikaista rahoitusta elinkaarihankkeita varten.

Mini-perm –lainaehdot voivat olla kahdentyyppisiä. Ne voivat olla ns. ankaria mini-perm –lainaehtoja ('hard mini-perm') tai ns. joustavia mini-perm –lainaehtoja ('soft mini-perm'). Ankarien mini-perm –lainaehtojen tilanteessa pankkilainan laina-aika on infrastruktuurihankkeiden näkökulmasta suhteellisen lyhyt, esimerkiksi viidestä seitsemään vuotta, jonka lopussa suurin osa lainapäällimmäisistä on vielä lyhentämättä. Tilanteessa, jossa jälleenerahoitusta ei saada toteutettua, pankeilla on mahdollisuus tulkita tämä lainaehtojen rikkomukseksi, jolloin niillä on periaatteessa oikeus realisoida vakuus ja ottaa kontrolli hankkeen projektiyhtiöstä. Vastaavasti infrastruktuurihankkeen osalta lainojen takaisinmaksu voi vaarantaa tilaajan kanssa tehdyn palvelusopimuksen ja johtaa hankkeen lopettamiseen. Ankarien mini-perm –lainaehtojen tarkoitus on siirtää riski jälleenerahoituksesta

projektityhtiölle. Yleensä tilaaja ei ole halukas ottamaan kannettavakseen sitä suoraan, jolloin riski näkyy epäsuorasti palvelumaksujen tasossa infrastruktuurisijoittajien kantaessa riskin. Tässä tilanteessa valtio tai muu julkisen sektorin taho voi ottaa jälleenerahoitusriskin ja antaa esimerkiksi takauksen jälleenerahoitusta koskien.

Toistaiseksi ankarat mini-perm –lainaehdot ovat kuitenkin olleet harvinaisia. Niitä sovellettaessa elinkaarihankkeen projektityhtiön on otettava näkemystä korkojen ja toisaalta velkarakenteen kehittymisestä sekä pystyttävä suojautumaan korkotason muutoksilta esimerkiksi koronvaihtosopimusten avulla. Vaikka suojautuminen olisikin mahdollista, se vaikuttaa merkittävästi elinkaarihankkeen rahoituskustannuksiin, jotka myös näkyvät elinkaarihankkeen hinnassa ja toisaalta monimutkaistavat tilaajan päätöksentekoa.

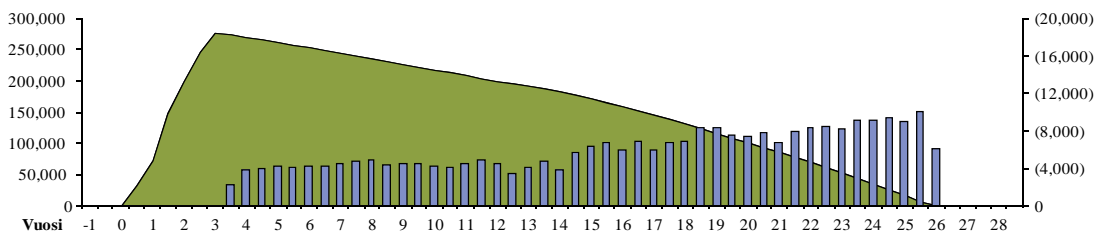
Toisessa vaihtoehdossa, ns. pehmeässä mini-perm –rakenteessa puolestaan pankilla on mahdollisuus vaatia 5-7 vuoden jälkeen, että projektityhtiön kaikki ylimääräinen likviditeetti käytetään lainojen takaisinmaksuun ja lisäksi samassa yhteydessä lainamarginaaleja nostetaan merkittävästi. Tämä antaa vahvan kannustimen jälleenerahoitukseen.

Joustavien mini-perm –lainaehtojen tilanteessa laina-aika säilyy edelleen elinkaarihankkeille tyyppillisenä pitkänä periodina. Lainaehtoihin sisältyy kuitenkin kaksitasoinen mekanismi, jolla ennakko-aikaiseen jälleenerahoittamiseen kannustetaan voimakkaasti. Ensimmäiseksi lainamarginaali nousee portaittain tiettyinä ajankohtina, ellei jälleenerahoitusta toteuteta. Toiseksi, jos jälleenerahoitusta ei ole toteutettu tiettyyn ajankohtaan mennessä, osa tai mahdollisesti portaittain nousevasti kaikki elinkaarihankkeen tuottama ylimääräinen kassavirta käytetään lainapäätöksen takaisinmaksuun eikä projektityhtiön omistajilla ole mahdollisuutta esimerkiksi osinkoihin (ns. cash sweep). Nämä tekijät muodostavat projektityhtiölle vahvan kannustimen jälleenerahoittamiseen, sillä sen omistajilla on riski jäädä pitkän ajan osalta ilman osinkoja ja siten myös niiden kokonaistuotto sijoitukselle voi heikentyä voimakkaasti.

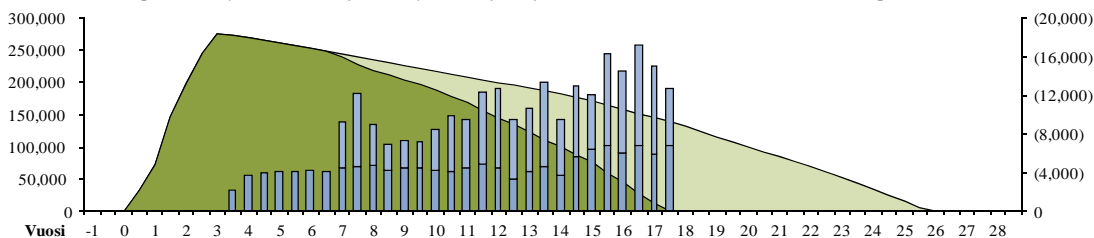
Vaikka joustavien mini-perm –lainaehtojen vaikutus voi näkyä elinkaarihankkeen hinnassa tilaajalle, palvelee ehtojen olemassaolo itse asiassa myös tilaajan etua. Kyseiset ehdot ovat nimittäin myös tilaajalle tae siitä, ettei nykyisissä olosuhteissa sovittuja korkeita lainamarginaaleja makseta liian pitkään, vaan lainat pyritään jälleenerahoittamaan mahdollisimman nopeasti markkinoiden parantumisella.

Osaltaan mini-perm –lainaehtojen yleistymiseen vaikuttaa myös luottojen jälleenerahoitusmarkkinan heikkous ja pankkien siirtyminen klubirahoitusjärjestelyihin sekä toisaalta myös pankkien yleisen neuvotteluaseman vahvistuminen aktiivisten pankkien määrän vähentyessä. Klubirahoitusjärjestelyissä tarvitaan useita pankkeja, jotta varsinkin suurempia elinkaarihankkeita varten tarvittava rahoitus saadaan koottua. Kaikki klubirahoitusjärjestelyssä mukana olevat pankit tulevat mukaan rahoitukseen samoilla ehdoilla, jolloin vain yksikin pankki voi saada vaatimuksellaan mini-perm –lainaehdon sisällytettävä rahoitussopimukseen.

Esimerkki tavallisesta seniори-pankkilainojen saldon kehitymisestä ja lainan lyhennysten määrästä



Esimerkki seniори-pankkilainojen saldon kehitymisestä ja lainan lyhennysten määrästä, kun lainaehdot sisältävät mini-perm -rakenteen



Kuvio 3. Perinteisen lainarahoituksen ja mini-perm -ehtojen mukaisen lainarahoituksen vertailu tilanteessa, jossa mini-perm -ehton mukaista cash sweep -mekanismia käytetään.

Lähde: KPMG

Kuviosta 3 yllä käy ilmi mini-perm -lainaehtojen vaikutus elinkaarihankkeen lainasuoritusten ta-soihin ja ajoitukseen. Ylemmässä osassa kuviota on esitetty esimerkki elinkaarihankkeen perinteinen rahoitusprofiili, jossa laina-aika on 26 vuotta ja sopimuskausi 28 vuotta. Suhteellisen tasaisesti kehittyvän lyhennysohjelman ansiosta lainapääoma lyhenee suunnitellusti. Alemmassa osassa kuviota on puolestaan esitetty joustavien mini-perm -lainaehtojen mukainen rahoitusprofiili samalle elinkaarihankkeelle eli vuonna 7 joudutaan tilanteeseen, jossa mini-perm -ehtoja käytetään (nouseva korkomarginaali ja cash sweep -mekanismi ylimääräisen likviditeetin käyttämisessä lainanlyhennyksiin). Alemmassa profiilissa korostuvat cash sweep -mekanismin aiheuttamat lisälyhennykset, joiden seurauksena hankkeen lainapääoma lyhenee huomattavasti aggressiivisemmin kuin ylemmässä profiilissa ja on 17 vuotta. Mini-perm -lainaehtojen vaikuttavuus riippuu siitä, onko kysymyksessä käytettävyyssperusteinen vai volyymiperusteinen hanke. Kaupallista volyymiriskiä sisältävissä hankkeissa lainamäärä on suhteellisesti alhaisempi, jolloin perusennusteskenaario perusteella cash sweep -mekanismin näkökulmasta käytettävissä oleva ylimääräinen likviditeetti on korkeampi kuin riskittömämmiksi katsotuissa käytettävyyssperusteisissa hankkeissa. Seurauksena volyymiperusteisissa hankkeissa mini-perm -lainaehdoilla on dramaattisempi vaikutus lainan lyhennysaikatauluun.

Mini-perm -lainaehtojen kautta infrastruktuurisijoittaja kantaa jälleenrahoitusriskin suoraan. Mini-perm -lainaehdot synnyttävät projektiyhtiölle riskin aiempaa korkeammista rahoituskustannuksista ja aikaistavat lainojen lyhennyksiä merkittävästi tilanteessa, jossa jälleenrahoitusta ei voida tai sitä ei kannata toteuttaa. Jälleenrahoituksen mahdollisesta epäonnistumisesta seuraavat lisäkustannukset maksaa projektiyhtiö korkeampina rahoituskustannuksina, mutta kasvanut riski näkyy myös tilaajalle elinkaarihankkeen korkeampina palvelumaksuina. Esimerkiksi Iso-Britanniassa julkinen sektori maksaa mini-perm -lainaehtojen synnyttämän lisärahoituskustannuksen korkeampien palvelumaksujen muodossa jo hankkeen alusta asti ja projektiyhtiölle realisoituu riski tilanteessa, jossa jälleenrahoitusta ei voida tai haluta toteuttaa.

Korkeammat kustannukset voivat vaikuttaa toteutettavien elinkaarihankkeiden kokoon sekä lisäävät tarvetta julkisen sektorin tarjoamalle rahoitukselle. Tasatakseen kustannusvaikutuksia elinkaarihankkeissa tilaaja kuitenkin tyypillisesti vaatii, että mahdolliset jälleenrahoituksesta koituvat hyödyt annetaan suurimmaksi tai jopa valtaosaltaan julkisen sektorin hyödyksi. Aiemmin jälleenrahoi-

tuksesta koituvat hyödyt jaettiin tyypillisesti puoliksi julkisen sektorin ja infrastruktuurisijoittajien kesken. Nykyisin on hyvin yleistä, että julkinen sektori saa vähintään 70% mahdollisista jälleenerahoitushyödyistä.

Mini-perm –lainaehdot heikentävät erityisesti puhtaiden finanssisijoittajien asemaa elinkaarihankkeiden omistajina, sillä teolliset sijoittajat voivat laskea kunnossapitopalveluista tulevat tuotot jatkuvasti hyödykseen kassavirtanäkökulmasta eivätkä ne ole ainoastaan osinkotulojen varassa.

Ennen talouskriisiä rahoitusmarkkinoilla nähtiin hyvin pitkiä laina-aikoja, kuten esimerkiksi 25 vuoden mittaisia lainoja. Kuitenkin myös silloin lähtökohtana oli yleensä rahoituksen jälleenerahoittaminen tietyn normaalina pidetyn ajan jälkeen, kuten seitsemän vuoden kuluttua. Käytännössä silloisessa vallitsevassa markkinatilanteessa rahoituskustannukset olivat laskevat, jolloin oli yleistä, että hankkeet onnistuttiin jälleenerahoittamaan hyvin lyhyenkin ajan jälkeen alle aiemman tason.

Nykyisin hankkeiden valmistumista ja kahdesta kolmeen vuotta kestänyttä stabiilia operointivaihetta pidetään perusvaatimuksena ennen kuin rahoitusmarkkinoilla on riittävä luottamus hankkeen riskiprofiiliin ja jälleenerahoitus on siten mahdollinen. Elinkaarihankkeiden riskiprofiilin katsotaan muuttuvan niiden valmistumisen jälkeen, ja kun kunnossapitovaiheessa on edetty riittävästi, jolloin myös lainarahoituksen marginaalit ovat vastaavasti alhaisemmat.

Jos lainamarginaalit laskevat tulevaisuudessa eikä yleisen korkotason nousu ylitä marginaalien positiivista vaikutusta, hankkeiden jälleenerahoituksen toteutuminen on todennäköistä. Nykyisessä tilanteessa jälleenerahoituksesta mahdollisesti syntyvät kustannus- ja rakenteelliset hyödyt ovat luultavasti kuitenkin alhaisempia kuin aiemmin kireämmän rahoitusmarkkinatilanteen vuoksi.

4.3 Rakentamisesta palvelujen hankintaan

Elinkaarisopimusten sisältö on laajenemassa infran rakentamisesta myös laajempaan palvelujen hankintaan erityisesti Euroopassa ja käyttäjämaksuihin lähinnä Yhdysvalloissa. Useissa maissa (Eurooppa, USA, Australia) elinkaarimallien kehitys on suuntautunut uusinviestintien hankinnasta myös olemassa olevan infran parantamiseen sekä infran ja siihen liittyvän operoinnin yhteishankintaan. Näistä esimerkkinä on Virginiassa toteutetut ruuhkien vähentämiseen pyrkivät kimpakyytikaistat (HOT Lanes). Julkisten palvelujen sisällyttäminen elinkaarihankintoihin on yleistynyt erityisesti julkisia palveluja tarjoavien sairaaloiden rakentamisessa Portugalissa ja Espanjassa. Liikennesektorilla infran ja operoinnin yhteisestä hankintastrategiasta yksi esimerkki on Dublilin metro.

Nämä uudet elinkaarihankinnat ovat joustavia sen suhteen, miten eri palvelun osia sisällytetään niihin. Pidemmät yli 25 vuotta voimassa olevat elinkaaren aikaiset sopimukset koskevat pysyvää infraa, kun taas operointia tai muuttuvia rakenteita koskevat hankinnan osat irrotetaan omaksi lyhytaikaisiksi sopimuksikseen ja voidaan toteuttaa muilla urakointimalleilla.

Käyttäjämaksut

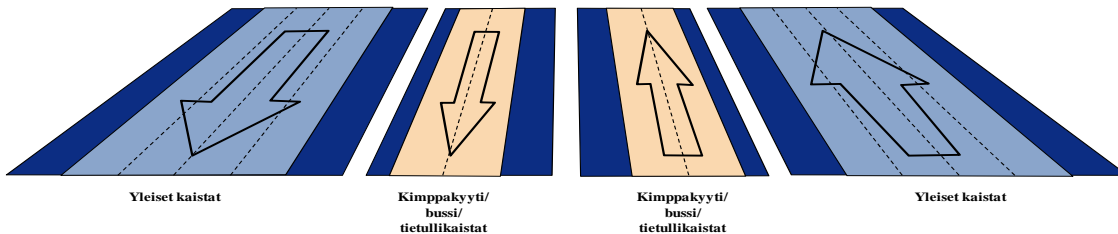
USA:n Coloradossa, Kaliforniassa, Texasissa ja Minnesotassa on toteutettu kimpakyytikaistat olemassa olevien sisäänuloteiden kapasiteetin lisäämiseksi siten, että esimerkiksi ajoratojen keskelle on lisätty kimpakyytikaistat, joilla bussit ja vähintään 3 matkustajaa kuljettavat ajoneuvot voivat liikennöidä maksutta. Muut ajoneuvot voivat käyttää näitä ruuhkattomia kaistoja maksamalla tietullimaksun tai ilman maksua tavallisilla kaikille ajoneuvoille sallituilla ruuhkautuneimmilla kaistoilla. Tällainen ratkaisu on tarkoitus toteuttaa elinkaarimallilla Virginiassa Capital Beltwaylla

(High Occupancy Toll HOT Lanes), jossa palveluntuottaja kerää tuotot käyttäjämaksuilla. Malli siirtää yksityiselle sektorille riskit kuten lisäkaistojen rakentamisaikataulun ja budjetin, rahoituksen sekä liikenteen määrän ja tuotot. Virginian HOT Lanes esimerkissä on tehty sopimus 5 vuoden rakentamisaikalle (23 km kaistoja molempiin suuntiin) sekä 75 vuoden operoinnista. Tilaajalle jää riskit olemassa olevien kaistojen rakenteen ylläpidosta sekä uusien kaistojen kunnossa- ja ylläpidosta.

Palvelusopimuksessa on määritelty tietyt kynnyksarvot, joiden ylittyessä osa tuotoista palautetaan tieviranomaiselle. Palautus on 5 % - 15 % nettotuotoista riippuen siitä kuinka paljon tuotot ylittävät ennustetut tuotto-odotukset. Kaistat toimivat ruuhkista riippuvalla hinnoitteluperiaatteella, jossa maksu perustuu kaistojen kuormitusasteeseen.

Sopimuksessa palveluntuottajan tulot on taattu siinäkin epätodennäköisessä tilanteessa, että kaistoja ilmaiseksi käyttävien ajoneuvojen arvioitu määrä ylittyy, eikä tullimaksuja kerry odotetulla tavalla. Valtio joutuu vastaamaan osasta tuottoja, jos kimppekyytিকাistoja ilmaiseksi käyttävien osuus ylittää 24 % niiden kokonaisliikennemäärästä. (Nykyisin kimppekyytিকাistojen ilmaiseen käyttöön oikeutettujen ajoneuvojen osuus kaikista ajoneuvoista on alle 2 %.) Raja-arvon ylittyessä valtio maksaa palveluntuottajalle 70 % tullimaksujen tuotosta. Tällä on haluttu varmistaa, että ennustamattomat muutokset liikennekäyttäytymisessä eivät rajoittaisi tullimaksujen tuottamaa tuloa niin, että kaistojen operointi palveluntuottajan tai käyttäjien tahoilta ei vaikeutuisi. Tämä valtion tuki tulee käyttöön, jos kapasiteetti ylittyy yli 30 minuutin ajalla vuorokaudessa.

Capitol Beltway on siis hyvä esimerkki elinkaarihankkeesta, jossa käyttömaksut on sisällytetty hankkeeseen ja vieläpä siten, että ainoastaan lisäkapasiteetista maksetaan ja olemassa oleva kapasiteetti pysyy ilmaisena. Olemassa olevien teiden kuntoa parannetaan niillä rahoilla, jota pystytään perimään uuden kapasiteetin käyttäjiltä. Tämä malli on huomattava siinä mielessä, että nykyisessä taloustilanteessa verojen korotukset tulevat olemaan haastavia mikä tarkoittaa sitä, että käyttömaksuista tulee entistä varteenotettavampi vaihtoehto.



Kuvio 4. Kimppekyytিকাistojen toimintaperiaate.

Lähde: KPMG

Infran ja palvelujen yhteishankinta

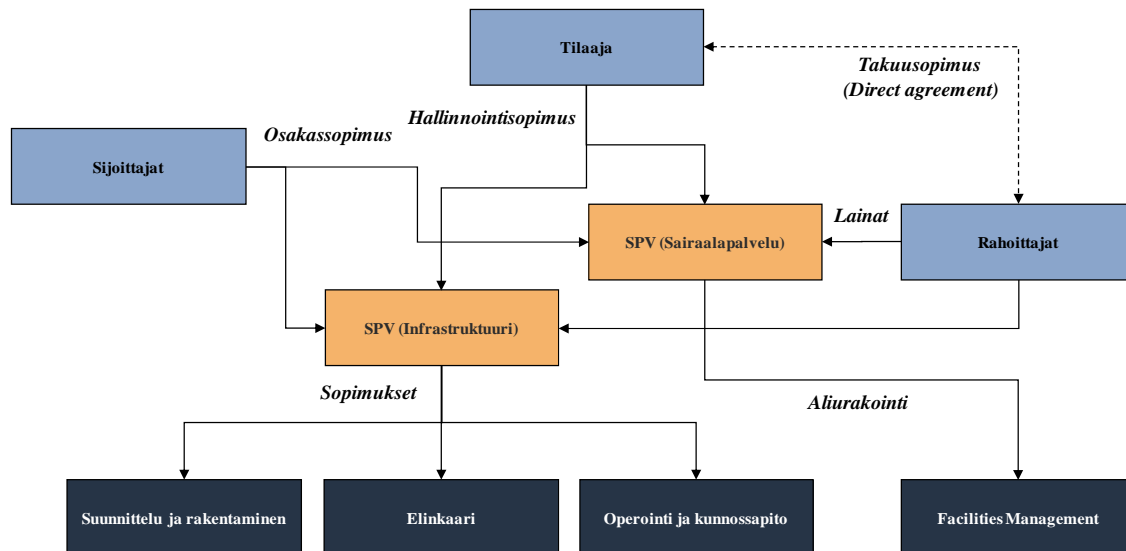
Käyttäjämaksujen ohella toinen kehittämissuunta elinkaarimalleissa on julkisten palvelujen sisällyttäminen hankintoihin. Esimerkkejä löytyy julkisen liikenteen palveluista ja sairaalakiinteistöistä.

Joukkoliikennepalvelut muodostuvat liikenteen infrastruktuuriin kuten raideverkkoon, asemista, terminaalista ja varikoista sekä itse liikennöinnistä. Molemmat ovat julkisen sektorin tarjoamaa palvelua, joka yleensä hankitaan toisistaan erillään tai liikennöinti on mahdollisesti julkishallinnon itse tuottama palvelu. Dublinin pohjoisosien suunniteltu light rail metrolinja, joka kulkee lentoaseman kautta, on 17 kilometriä pitkä ja osa tulevaisuudessa laajentuvaa Dublinin metroverkkoa. Se toteutetaan PPP-mallilla, jossa sekä radan suunnittelu, rakentaminen, rahoitus ja ylläpito sekä kalusto hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta ja lisäksi erillisellä sopimuksella itse metrolinjan hoito. Hankinnassa on yhdistetty samaan kilpailuttamiseen kahden erillisen sopimuksen alainen palvelu. Yhteisellä hankinnalla saadaan liikenteen operaattori sitoutumaan infran toimittajan kanssa testaa-

maan radan toimivuus ennen sen käyttöönottoa. Liikenteen operointiin on lyhyempi sopimus kuin infran elinkaaren ylläpitoon, jotta säilytetään vapaudet metroverkon laajentamiseen ja liikennepoliitiikan muutoksiin tulevaisuudessa. Hankintaneuvotteluissa on toukokuun 2009 karsinnan jälkeen jäljellä kaksi konsortiota.

Erityisesti Iso-Britanniassa on paljon esimerkkejä siitä, miten elinkaarimallia on sovellettu sairaaloiden ja koulujen rakentamiseen siten, että rakennusten ylläpitoon liittyvät palvelut on sisällytetty rakennuksen elinkaaren aikaiseen hankintaan kumppanuussopimuksilla. Nytemmin hankintamallia on kehitetty siten, että sekä kiinteistön rakentaminen että siellä tuotettavat palvelut hankitaan samanaikaisesti. Hankintamallilla on voitu tehostaa hankintaprosessia ja integroida rakennuksen elinkaaren aikainen ylläpito ja palvelu yhteiseen sopimusmenettelyyn. Kiinteistölle ja palvelulle määritellään omat maksumekanisminsa ja niistä tehdään erilliset sopimukset. Infran sopimus käsittää perinteisen rakennuksen elinkaarimallin osiot ja laaditaan 20-30 vuoden pituiseksi. Palvelumaksut perustuvat pääoma- ja ylläpitokustannuksiin sekä tilojen käytettävyyteen.

Palvelua koskeva sopimus on lyhytaikaisempi, esim. Portugalin sairaala Bragassa 10 vuotta. Palvelumaksut perustuvat esimerkiksi toimenpide- tai potilaskohtaisiin palvelumaksuihin sekä palvelu-ai-koihin.



Kuvio 5. Esimerkki julkisten palvelujen järjestämisestä Bragan sairaalahankkeessa.
Lähde: KPMG

4.4 Valtion tai kuntien rakennusaikainen budjettirahoitus

Valtion tai kunnan antama rakennusaikainen budjettirahoitus elinkaarihankkeessa parantaa hankkeen rahoitettavuutta, sillä se vähentää hankkeen alkuinvestointiin tarvittavien yksityisten varojen määrää. Aiemmin rakennusaikaista budjettirahoitusta on käytetty erityisesti liikevaihtoperusteisissa hankkeissa, joissa palvelumaksut tulevat käyttäjiltä. Käytettävyyssperusteisissä hankkeissa rakennusaikainen budjettirahoitus aikaistaa julkisen sektorin maksuja. Näissäkin hankkeissa kokonaisvaikutus voi silti olla positiivinen, sillä rakennusaikaisen rahoituksen ansiosta yksityisen velkarahoituksen kustannukset voivat olla alhaisemmat, jolloin elinkaarihankkeen kokonaistaloudellisuus on parempi.

Rakennusaikaista budjettirahoitusta voidaan käyttää laskemaan rahoitustarvetta sekä volyympiperusteisissa että käytettävyyssperusteisissä elinkaarihankkeissa. Valtion tai tilaajan myöntämä rakennus-

aikainen rahoitus vähentää merkittävästi elinkaarihankkeen rahoitustarvetta sen kaikkein riskialteimmalla hetkellä. Tämä rahoituksen avulla vähennetään merkittävästi myös vaatimuksia koskien lainaehjoja.

Viimeaikaisia esimerkkejä elinkaarihankkeista, joissa valtion rakennusaikaisella budjettirahoituksella on ollut tai tulee olemaan merkittävä rooli ovat Portugalin luotijunaohjelman ensimmäiseksi toteutettavaosuus Poceirão-Caia –yhteys, North Tees & Hartlepool -sairaalahanke Iso-Britanniassa sekä Irlannin tullitieohjelma.

Portugalin Poceirãosta Caiaan Espanjan rajalle rakennettavassa luotijunahankkeessa Portugalin valtion ja Euroopan Unionin myöntämä rakennusaikainen budjettirahoitus muodosti noin 50 % hankkeen kokonaisinvestoinnista. Vastaavasti Iso-Britannian North Tees & Hartlepool –hankkeessa valtaosa investoinnista ennakoidaan rahoitettavaksi valtion rakennusaikaisella rahoituksella ja oma pääoma muodostaa vain pienen osan rahoituksesta eikä velkarahoitusta taas puolestaan ole. Irlannista esimerkkeinä voidaan mainita M4 Kinnegad-Enfield-Kilcock –moottoritiehanke sekä M4/M6 Kilcock-Kinnegad –moottoritiehanke, joka yhdistää valtakunnalliset pääväylät N4 ja N6 olemassa olevaan M4 –moottoritiehen. Molemmissa edellisissä elinkaarihankkeissa käytettiin valtion rakennusaikaista budjettirahoitusta osa kokonaisrahoitusta.

Täytyy kuitenkin muistaa, että budjettirahoitusta käytettäessä sen vaikutus hankkeen tase-määrittelyyn on analysoitava huolellisesti.

5 ELINKAARIHANKKEIDEN RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ

5.1 Rahoitusmarkkinan muutokset talouskriisin seurauksena

Taluskriisi vaikeutti elinkaarihankkeiden rahoitusta

Taluskriisin seurauksena elinkaarihankkeiden rahoitus vaikeutui voimakkaasti vuoden 2007 jälkeen. Aiemmin elinkaarihankkeiden rahoituksessa hyödynnettiin pankkilainarahoituksen rinnalla joukkovelkakirjalainamarkkinaa ja tyypillisesti hankkeiden joukkovelkakirjalainojen luottoluokituksia parannettiin hankkimalla niiden lyhennyksille ja koroille vakuutus ulkopuoliselta luottovakuutuslaitokselta (luottovakuuttajista käytetään engl. termiä monoline insurers).

Luottovakuutuksen avulla elinkaarihankkeen rahoituksen luottoluokitukseksi muodostui luottovakuutuslaitoksen korkea luottoluokitus. Tämä mahdollisti muun muassa eläkerahastojen osallistumisen elinkaarihankkeiden rahoittamiseen, mikä olisi ilman luottovakuutusta ollut haastavampaa. Lisäksi joukkovelkakirjalainojen rahoituskustannus oli tyypillisesti alhaisempi kuin puhtaasti pankkirahoituksella rahoitetun hankkeen rahoituskustannus. Alla olevassa kuviossa 6 on havainnollistettu elinkaarihankkeiden osalta pankkilainarahoituksen ja joukkovelkakirjalainojen välisiä rakenteellisia eroja.

Kuviossa 6 on vasemmalla puolella esitetty perinteisellä pankkilainalla rahoitetun elinkaarihankkeen kokonaisrahoituskustannus. Elinkaarihankkeiden pitkän sopimuskauden vuoksi ja korkovaihtelun välttämiseksi velkarahoituksen kustannus pyritään suojaamaan mahdollisimman hyvin, jolloin velan korko muunnetaan kiinteäksi tietyn mittaisen koronvaihtosopimusten (engl. swap) avulla. Käytännössä pankit kuitenkin rahoittavat luottoliiketoimintaansa hankkimalla pankkien välisiltä tukkumarkkinoilta lyhyttä rahoitusta, sillä pitkän maturiteetin rahoitus on nykyisessä markkinatilanteessa varsin kallista.

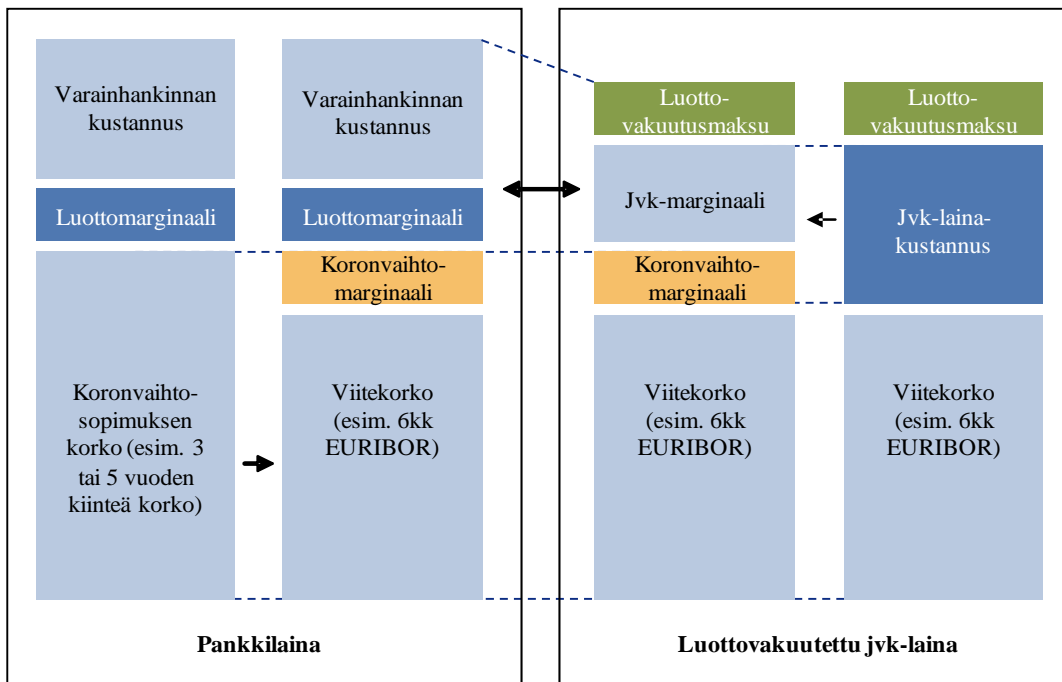
Hankkiessaan rahoitusta pankki joutuu maksamaan tietyn suuruisen premion viitekoron päälle eli sille syntyy kustannus sen omasta varainhankinnasta. Elinkaarihanketta toteuttava projektiyhtiö maksaa kiinteän koron (koronvaihtosopimuksin suojattu) lisäksi omassa lainamarginaalissaan pankin varainhankinnan kustannuksen sekä lisäksi pankin elinkaarihankkeelle asettaman luottomarginaalin, joista muodostuu sen kokonaisrahoituskustannus.

Ennen taluskriisiä pankkilainarahoitusta täydentävänä elementtinä elinkaarihankkeissa käytettiin myös joukkovelkakirjalainoja, joihin sijoittivat erityisesti institutionaaliset sijoittajat esimerkkinä eläkerahastot. Eläkerahastojen sijoituspolitiikka on tyypillisesti vahvasti säädeltyä, ja vaikka riskipitoisempien hankkeiden rahoittaminen ei ole mahdotonta, rahoituksen saatavuus alhaisemman riskin hankkeeseen on kuitenkin parempi. Jotta joukkovelkakirjalainojen käyttäminen oli käytännössä mahdollista elinkaarihankkeissa, tarvittiin tueksi ulkopuolisen luottovakuutuslaitoksen antamaa luottovakuutusta, jolla lainasuoritukset taattiin sijoittajille. Vakuutuksen arvo piili luottovakuutuslaitoksen omassa ylimmän arvon luottoluokituksessa (esim. AAA), jolloin elinkaarihanke hyötyi laitoksen hyvästä maksukyvyistä. Luottovakuutuslaitos veloitti vakuutuksesta tietyn marginaalin.

Kuviossa 6 oikealla puolella on esitetty joukkovelkakirjalainan kokonaisrahoituskustannus elinkaarihankkeelle. Aivan kuten pankkilainarahoituksen ollessa kysymyksessä yhtenä komponenttina rahoituskustannuksessa on pitkän ja lyhyen rahoituksen välinen koronvaihtomarginaali. Lisäksi huomioiden velkasijoittajien näkemykset elinkaarihankkeelle muodostuu sen riskiprofiilin ja luottova-

kuutuksen perusteella tietty lainamarginaali. Tämän lisäksi luottovakuutuslaitokselle maksetaan preemio saadusta luottovakuutuksesta.

Kuten edellä on kerrottu, taluskriisin ollessa pahimmillaan ja sen jälkeen luottovakuutuslaitosten toiminta on käytännössä tyrehtynyt. Tämä on vaikuttanut markkinoilta joukkovelkakirjalainojen avulla markkinoilta elinkaarihankkeita varten saatavissa olevaan rahoituksen määrään sekä sijoittajakiinnostukseen, siten ettei joukkovelkakirjalainarahoitus ole ollut laajasti mahdollista elinkaarihankkeissa. Viimeaikainen kehitys antaa kuitenkin uskoa siihen, että joukkovelkakirjarahoitus alkaa vähitellen kasvattaa rooliaan elinkaarihankkeissa uusien innovatiivisten rahoitustapojen ja lakimuutosten ansiosta.



Kuvio 6. Elinkaarihankkeen rahoituskustannusten rakenteen vertailu pankkilainarahoituksen ja luottovakuutetun joukkovelkakirjalainan suhteen

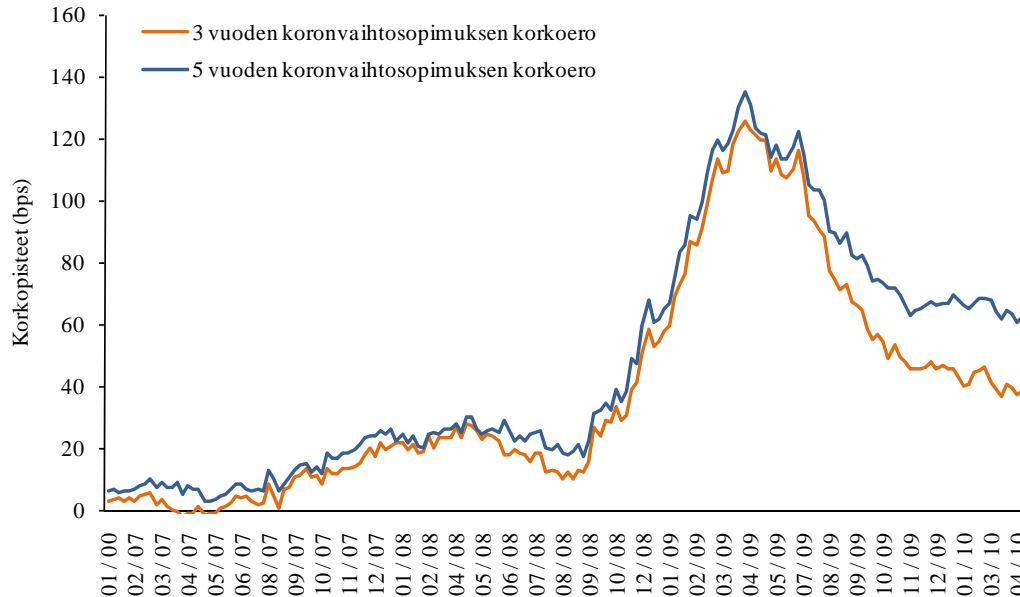
Lähde: KPMG

Useimmat luottovakuutuslaitokset olivat sidoksissa Yhdysvaltain sub-prime –velkamarkkinoihin ja kriisin jälkeen luottovakuutuslaitosten tarjoama luottovakuutus ei enää nostanut elinkaarihankkeiden luottoluokitusta joukkovelkakirjalainarahoittamisen vaatimalle tasolle.

Luottovakuutuslaitosten romahdus taluskriisin seurauksena käytännössä tyrehtytti elinkaarihankkeiden rahoittamisen joukkovelkakirjojen ja pääomamarkkinan avulla vuoden 2007 loppuun mennessä. Koska luottovakuutuslaitokset eivät enää pystyneet tarjoamaan elinkaarihankkeille vakuutamalla parempaa luottoluokitusta, elinkaarihankkeiden joukkovelkakirjoihin sijoittavat instituutiot joutuivat lopettamaan niihin sijoittamisen muuttuneen riskiprofiilin vuoksi.

Pankkien osalta tilanne vaikeutui laajamittaisesti vuoden 2008 alkupuolelta lähtien, jolloin pankkien keskinäisen lainauksen kustannukset nousivat jyrkästi pankkienvälisen luottamuksen rapautuessa ja epävarmuuden kasvaessa koskien tulevia luottotappioita. Pankeilla oli vaikeuksia saada pidempiaikaista rahoitusta ja ne joutuivat maksamaan huomattavaa lisämarginaalia pidempiaikaisesta rahoituksestaan. Tässä tilanteessa pankit leikkasivat omaa luotonantoaan voimakkaasti, lyhensivät laina-aikoja ja nostivat lainamarginaalejaan, jotta ne vastasivat pankkien oman rahoituksen kusan-

nusta. Pankkien välisen rahoituksen kustannuksen eli pankkien varainhankinnan kustannuksen kehittyminen tukkumarkkinoilla on esitetty alla kuviossa 7.



Lähde: Bloomberg

Kuvio 7. Pankkien varainhankinnan kustannusta kuvaavat kolmen vuoden ja viiden vuoden koronvaihtosopimusten korkoero

Kansainvälinen talouskriisi on vähentänyt maailmalaajuisesti uusien elinkaarihankkeiden määrää merkittävästi, kuten voidaan havaita taulukosta 2. Kehitykseen ovat vaikuttaneet yllä mainittu pankkien ja muiden rahoituslaitosten kiinnostuksen väheneminen elinkaarihankkeita kohtaan sekä myös yksittäisiin hankkeisiin myönnettävien rahoitusten koon lasku ja vastaavasti ehtojen tiukentuminen. Vuoden 2009 aikana hankkeiden määrä on kuitenkin kehittynyt positiivisesti.

Taulukko 2. Uudet elinkaarihankkeet maailmanlaajuisesti kuukausittain 2007-2009

Elinkaarihankkeiden määrä (kpl)	2007	2008	2009
Tammikuu	9	14	9
Helmikuu	6	14	13
Maaliskuu	17	21	16
Huhtikuu	21	15	14
Toukokuu	24	17	10
Kesäkuu	23	26	21
Heinäkuu	24	25	13
Elokuu	17	8	9
Syyskuu	16	6	11
Lokakuu	27	16	12
Marraskuu	18	10	12
Joulukuu	25	8	14

Lähde: Infrastructure Journal

5.2 Rahoitusmarkkinan kapasiteettia rajoittavia tekijöitä

Markkinoilla on vähemmän aktiivisia pankkeja ja osajien puute hidastaa palautumista

Nykyisin elinkaarihankkeiden rahoittamisessa ongelmia aiheuttaa aktiivisten rahoittajien määrän vähentyminen ja pankkien aktiivinen ydinliiketoimintaan kuulumattomien liiketoimintojen supistaminen. Elinkaarihankkeet kilpailevat paitsi muun projektirahoituksen myös perinteisen yritysluototuksen kanssa pankkirahoituksesta. Lisäksi hankkeiden rahoittamista vaikeuttaa jälleenmyyntimarkkinan puuttuminen laajassa mittakaavassa ja toisaalta pankit pääosin keskittyvät omiin kotimarkkinoihinsa.

Pankkien rahoitusmarkkinan kasvaneen epävarmuuden perusteella tekemien toiminnan supistamiseen johtaneiden päätösten lopputuloksena esimerkiksi Iso-Britanniassa on nykyisellään puute riittävän osaavista elinkaarihankkeisiin keskittyvistä yksiköistä. Kasvua rajoittavaksi tekijäksi ovat myös muodostumassa puutteet henkilöstöresursseissa. Uusia resursseja on saatavilla mutta niitä ei välttämättä rekrytoida, sillä ensin halutaan varmistua, että likviditeetti riittää markkinoilla ennen lisäresursseihin sitoutumista.

Alhainen jälleenmyyntiaktiiviteetti vähentää rahoitusjärjestelyiden määrää

Syndikointimahdollisuuden puuttuminen vaikuttaa markkinan toiminnan tehokkuuteen ja kapasiteettiin. Keskittyessään nykyisin klubirahoitusjärjestelyihin pankkien resurssit ovat rajoitettuja ja ne pystyvät arvioimaan ja toteuttamaan vain rajallisen määrän hankkeita. Luonnollinen seuraus yhteen hankkeeseen keskittyvien pankkien suuresta määrästä on muiden hankkeiden saaman huomion vähentyminen, sillä klubirahoitusmallilla toteutettavan hankkeen jokaiselta mukana olevalta pankilta

vaatimien henkilöresurssien lisäksi myös hankkeen rahoituksen järjestämisen tiimoilta vaadittava kommunikaation määrä nousee mittavaksi vaikuttaen rahoitusprojektin etenemiseen.

Pääomamarkkinoiden hyödyntäminen on puutteellista

Pääomamarkkinoiden hyödyntäminen elinkaarihankkeiden rahoittamisessa on estynyt hankkeiden alhaisen luottokelpoisuuden vuoksi rahoitusmarkkinakriisin jälkeen. Monissa kansantalouksissa eläkerahastot hallinnoivat mittavaa sijoitusvarallisuutta ja infrastruktuurihankkeet olisivat niille periaatteessa optimaalinen sijoituskohde, sillä ne tarjoavat pitkäaikaisen, alhaisen riskin ja inflaatioidonnan tuoton. Eläkerahastojen kannalta infrastruktuurihankkeiden luottoprofiili on kuitenkin muuttunut niiden luottoluokitusten heikennettyä. Tämän takia elinkaarihankkeet kilpailevat nykyisin muiden korkeamman luottoriskin rahoitushankkeiden kanssa ja eläkerahastojen näkökulmasta muut korkeamman riskin hankkeet ovat houkuttelevampia. Aikaisemmin elinkaarihankkeet luokiteltiin matalariskisiksi sijoituskohteiksi, jolloin eläkerahastoilla oli mahdollisuus sijoittaa merkittävä määrä sijoitusvarallisuudestaan niihin.

Yhdysvalloissa käytetyt private activity bond -lainat (esim. North Tarrant Express –projekti) sekä Hadrian's Wall Capitalin ja Aviva Investorin elinkaarihankkeiden velkarahoittamista varten perustama yhteenliittymä ovat ensimmäisiä lupaavia tapoja ratkaista ongelma. Seuraavat vuodet tulevat osoittamaan ovatko nämä tavat toimivia ratkaisuja myös laajemmin. Yllä mainittu private activity bond (PAB) on Yhdysvalloissa mahdollinen velkarahoitusmuoto, jonka korko voi olla verovapaa. Ns. PAB-annit voivat saada Liittovaltiolta verovapaan aseman, jos rahoitettava hanke liittyy esimerkiksi julkiseen liikenteeseen. Edullisuutensa vuoksi private activity bondit ovat houkutteleva velkarahoituslähde elinkaarihankkeille ja toisaalta hyvä sijoituskohde monille institutionaalisille sijoittajille.

5.3 Rahoitusmarkkinoiden nykyinen tilanne

Elinkaarihankkeiden rahoitusmarkkina on elpymässä

Rahoitusmarkkinoiden suhtautumisessa infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen on viime syksyn ja kuluvan kevään kehityksen perusteella on havaittavissa positiivisia merkkejä. Hankkeiden rahoituksessa on alettu jälleen käyttää merkintätakauksia ja markkinoiden painopisteen ennakoidaan siirtyvän vähitellen pois klubirahoitusjärjestelyistä. Luottojen jälleenmyyntimarkkinan palautumisesta on merkkejä ja myös osa pankeista, jotka ovat olleet passiivisia elinkaarihankkeiden rahoittamisen osalta, on aktivoitumassa uudelleen.

Myös rahoituskustannusten osalta markkina vaikuttaa olevan palautumassa normaalimpaan tilaan. Elinkaarihankkeiden velkarahoitusmarginaalit ovat laskeneet vähitellen ja nykyinen keskimääräinen korkotaso on arvioiden mukaan viitekorko plus noin 225-250 korkopistettä (eli 2,25-2,50 prosenttia). Markkinan ennakoidaan laskevan kohti 200 pisteen (2,0%) marginaalitasoa. Nykyisessä rahoitusmarkkinassa korkeisiin marginaalitasoihin vaikuttavat tällä hetkellä kuitenkin ensisijaisesti muun muassa pankkien varainhankinnan kustannukset ja pankkien sisäiset tuottovaatimukset. Vaikka markkinoiden likviditeetti on parantunut ja toisaalta yleinen korkotaso on laskenut, pankit ovat varuillaan markkinoiden volatiliteetin vuoksi ja siihen liittyen vaaditut riskilisät tai -premiot ovat korkealla tasolla. Elinkaarihankkeiden riskiprofiili on varsinaisesti pysynyt samana lukuun ottamatta rahoituksen kiristyneiden ehtojen vaikutusta ja pankkien riskinjaon vaikeutumista jälleenmyyntimarkkinan alhaisen aktiviteetin vuoksi.

Rahoitusmarkkinoiden toipumisesta on kuitenkin esimerkkejä. Southmead Hospital PFI –projekti Bristolissa on hyvä esimerkki haastavassa markkinatilanteessa järjestetystä elinkaarihankkeesta.

Hankkeen rahoittajapankit olivat valmiita myöntämään viimeaikaisiin tasoihin verrattuna merkittävästi suurempia luottoja, kuten esimerkiksi Lloyds Banking Group noin 172 miljoonaa euroa¹, kun aiemmin tasot olivat noin 57 milj. euroa² pankkia kohden yhdessä hankkeessa.

5.4 Nykyiset rahoitusrakenteet

Elinkaarihankkeiden velkatasot ovat säilyneet ennallaan

Eräs elinkaarihankkeiden piirteistä on, että niiden velkaantuneisuusaste on suhteessa tavanomaisiin yritysrahoitustilanteisiin korkeampi. Huolimatta rahoitusmarkkinakriisistä esimerkiksi Iso-Britanniassa elinkaarihankkeiden velkaantuneisuusasteet eivät ole laskeneet merkittävästi, sillä velkaantuneisuus ei ole ensisijainen mittari, jolla pankit arvioivat hankkeiden rahoituskelpoisuutta, vaan tyypillisesti velkaantuneisuusaste on pikemminkin seuraus useista erityyppisistä vaatimuksista, kuten projektin vaaditusta omasta pääomasta, voittavan palvelumaksun tasosta ja ennen kaikkea kassavirrasta ja sen suhteesta lainanhoitokustannuksiin sekä muista tunnusluvuista.

Alla esitetystä taulukosta 3 käy esille vuosittain uusien projektirahoitushankkeiden pääomarakenne maailmanlaajuisesti. Elinkaarihankkeiden riskiprofiili on pysynyt kriisistä huolimatta lähes samana, joten rahoitukselle asetetut vaatimukset ja oman pääoman vaatimukset ovat pysyneet ennallaan. Koska käytettävyyssperusteisissa hankkeissa ei ole lähtökohtaisesti volyyimiriskiä, niiden velkaisuusasteet ovat tyypillisesti korkeampia kuin volyyimperusteisten hankkeiden. Euroopassa käytettävyyssperusteiset elinkaarihankkeet ovat myös yleisempiä kuin volyyimperusteiset.

Taulukko 3. Uusien projektirahoitushankkeiden pääomarakenteen kehittyminen 2006-2009 maailmassa

Uusien elinkaarihankkeiden pääomarakenne	2006	2007	2008	2009
Oma pääoma	13%	16%	15%	15%
Kaupalliset pankkilainat ja jvk-lainat	79%	79%	77%	65%
Avustukset, tuet ja erityisrahoituslaitosten lainat	8%	5%	8%	20%

Lähde: Infrastructure Journal

Toinen tyypillisistä elinkaarihankkeiden rahoitusrakenteeseen liittyvistä piirteistä on ajallinen ero hankkeen palvelusopimuksen keston ja laina-ajan välillä (engl. tail), joka toimii eräänlaisena turvavälinä. Elinkaarihankkeissa rahoittajat ovat jo ennen rahoitusmarkkinakriisiä vaatineet, että lainarahoituksen takaisinmaksun tulee tapahtua palvelusopimuksen kesto lyhyemmässä ajassa. Talouskriisin seurauksena kyseinen ero laajentui noin puolesta vuodesta aina noin kahteen vuoteen. Markkinatilanteen parannuttua ero on kuitenkin jälleen alkanut kaventua.

Uusia tapoja vähentää riippuvuutta pankkilainarahoituksesta

Luottovakuutuslaitosten romahduksen jälkeen elinkaarihankkeiden rahoituksen luottoluokitusta ei ole voitu parantaa luottovakuutusten avulla laajassa mittakaavassa. Kuten aiemmin mainittiin, tämä

^{1 2} Käytetty valuuttakurssi EUR/GBP = 0,8703

on käytännössä estänyt suurelta osalta institutionaalisia sijoittajia osallistumisen elinkaarihankkeiden rahoittamiseen joukkovelkakirjalainojen tai muiden pääomamarkkinainstrumenttien avulla.

Iso-Britanniassa on perustettu yksityinen infrastruktuurirahasto, joka pyrkii ratkaisemaan pääomamarkkinan hyödyntämisen estävät ongelmat. Perustetun Hadrian's Wall Capital –rahastoyhtiön tavoitteena on edistää seniorilainarahoituksen käyttämistä infrastruktuurihankkeissa.

Hadrian's Wall Capitalin antama rahoitus ei ole välirahoitusta, vaan osa seniorilainarakennetta. Se toimii elinkaarihankkeen velkarakenteessa joustavana elementtinä, joka absorboi tiettyyn rajaan asti elinkaarihankkeen mahdollisia tappioita. Rahasto antaman rahoituksen avulla elinkaarihankkeen riskiprofiilia voidaan muokata ja luottoluokitusta voidaan parantaa pääomamarkkinoiden näkökulmasta riittävälle tasolle. Lisäksi rahasto tarjoaa hankkeisiin strukturointi- ja monitorointipalveluita. Tämä mahdollistaa institutionaalisten sijoittajien osallistumisen elinkaarihankkeiden rahoittamiseen esimerkiksi joukkovelkakirjalainoilla ilman luottovakuutusta.

Pääomamarkkinoiden uudelleenavautuminen rahoituskanavana mahdollistaa elinkaarihankkeille niiden tarvitsemat pitkät laina-ajat ja vähentää nykyistä riippuvuutta pankkirahoituksesta. Hadrian's Wall Capital toimii strategisessa yhteistyössä ranskalaisen Aviva Investorsin kanssa. Niiden tavoitteena on aloittaa sijoitukset mahdollisimman pian. Tuleva vuosi tulee osoittamaan onko Hadrian's Wall Capitalin ratkaisu toimiva.

Rahoituksen kilpailuttaminen

Elinkaarihankkeiden historiassa on eri vaiheissa sovellettu erityyppisiä rahoituskilpailuja. Erityisesti suuremmissa elinkaarihankkeissa tilaajan on erityisen tärkeää huolehtia, että valittu tarjoaja keskustelee rahoituksesta kaikkien varteenotettavien rahoittajien kanssa. Täysin suora rahoituskilpailu eri pankkien välillä ei nykyisessä markkinatilanteessa ole toimiva ratkaisu rahoitusmarkkinan likviditeetin ohuuden vuoksi.

Usein toimivin ratkaisu rahoituksen kilpailutukseen nykyisessä rahoitusmarkkinatilanteessa on tarjousmenettely (ns. bookbuilding), jossa valittu tarjoaja voi neuvotella kaikkien rahoittajien kanssa tultuaan valituksi ja sopii rahoituksesta tilaajan valvomana. Tässä yhteydessä haasteena on määrittellä tilaajan puolelta kontrollin laajuus. Neuvonantajilla on tässä yhteydessä merkittävä rooli rahoituksen kilpailuttamisen onnistumisessa. Yksityisellä puolella tämä vaatii neuvonantajalta merkittävää panosta. Vastaavasti tilaajan neuvonantajan on valvottava rahoituksen kilpailutusprosessin onnistumista. Lisäksi rahoituksen kerääminen eri rahoittajilta ilman pääjärjestäjää tarkoittaa sitä, että tarjoaja ottaa itse asiassa itselleen agenttipankin roolin. Rahoituksen kerääminen ja neuvottelu vaatii näin huomattavasti osaamista, aikaa ja resursseja.

Valtion lainarahoitus elinkaarihankkeille

Valtion antama velkarahoitus on eräs vaihtoehto tukea elinkaarihankkeiden rahoitettavuutta. Valtion rahoituksen avulla voidaan hankkeen luottoluokitusta parantaa ja rahoituskustannuksia alentaa, jolloin useimmat sijoittajaryhmät, kuten eläkerahastot, voivat osallistua hankkeiden rahoittamiseen. Suomessa eläkevakuutusyhtiöt toimivat erilaisten sääntöjen puitteissa. Lisäksi valtion antamalle rahoitukselle ovat usein mahdollisia pidemmät laina-ajat sekä joustavammat lyhennysaika- taulut kuin puhtaasti yksityisen sektorin pankki- tai joukkovelkakirjalainarahoitukselle.

Valtiolla on mahdollisuus tuoda elinkaarihankkeiden rahoitukseen puuttuva velkakomponentti, jota kaikilla hankkeilla ei ole mahdollista saada järkevillä ehdoilla yksityisiltä markkinoilta.

Iso-Britannian valtion vuonna 2009 perustama Treasury Infrastructure Funding Unit (TIFU) on hyvä esimerkki tämänkaltaisesta toimijasta. TIFU on yksikkö valtionvarainministeriön sisällä ja se antaa lainaa markkinaehtoisesti tarkoituksenaan täydentää, mutta ei korvata yksityistä rahoitusta. TIFU voi tarjota 100% rahoituksesta, mutta lähtökohtaisesti sen osuus on vähemmän kuin 50%, koska on tärkeää, että elinkaarihankkeet hyötyvät liikepankkien due dilligence -analyysistä.

TIFU:lla on mahdollisuus osallistua elinkaarihankkeiden rahoittamiseen ja turvata sellaisten hankkeiden toteuttaminen, jotka eivät nykyisessä markkinatilanteessa saa rahoitusta. Sen tavoitteena on rahoitusmarkkinan elpymässä myydä sen antama rahoitus yksityiselle sektorille. Valtion ja yksityisen sektorin suhde voi kuitenkin synnyttää intressikonflikteja rahoittajien välille.

Viimeaikaiset rahoitusjärjestelyt osoittavat, että TIFU:sta on tulossa aktiivinen osapuoli erityisesti pankkien vahvan neuvotteluaseman tasapainottajana (Manchester Waste –hanke). TIFU:lla on resurssiansa avulla mahdollisuus pudottaa klubirahoitusjärjestelystä pois ne pankit, joiden vaatimat ehdot eivät ole kilpailukykyisiä likviditeettiongelmiensa vuoksi. Toiminnassa on kuitenkin otettava huomioon kiellettyä valtion tukea koskevat rajoitukset. TIFU:n roolin avulla elinkaarihankkeiden toteuttamista voidaan nopeuttaa ja toisaalta parantaa niiden rahoituksen ehtoja sekä välttää esimerkiksi mini-perm –lainaehtoja. Jo pelkästään TIFU:n toimintamahdollisuuksien uskotaan vaikuttaneen rahoitusmarkkinoiden toiminnan osittaiseen palautumiseen, sillä TIFU tarjoaa uskottavan vaihtoehdon, joka pankkien on otettava huomioon kilpaillessaan liiketoiminnassaan.

TIFU:n mukaantulo on koettu positiiviseksi rahoitusmarkkinoilla. Kuitenkin Euroopan Investointipankin laaja mukaantulo on nähty vielä merkittävämpänä eivätkä nämä hyödyt liity vain mahdollisuuteen saada rahoitus 50% hankkeesta, vaan myös Euroopan Investointipankin aktiiviseen toimintaan ja laajaan osaamiseen elinkaarihankkeiden toteuttamisessa. Lisäksi rahoittajat näkevät Euroopan Investointipankin vaikutuksen tasapainottavana myös suhteessa tilaajaan sekä projektiyhtiön ja tilaajan väliseen yhteistyöhön elinkaarihankkeessa.

Suur-Manchesterin jätteiden elinkaarihanke oli ensimmäinen ja ainoa hanke, jossa TIFU on toiminut velkarahoittajana. Sen antama rahoitus oli noin 138 milj. euroa³ noin 854 milj. euron⁴ hankkeesta. Velkarahoituksen koko mukaan lukien valtion ja erityisrahoituslaitosten lainat ilman tukirahoitusta oli yhteensä noin 670 milj. euroa⁵. Muita velkarahoittajia olivat Euroopan Investointipankki (lainarahoitus noin 208 milj. euroa⁶) ja neljä muuta pankkia (lainarahoitus noin 282 milj. euroa⁷). Lisäksi Suur-Manchesterin jätehuollosta vastaava viranomainen antoi noin 43 milj. euron⁸ lainan ja tuki hanketta noin 80 milj. eurolla⁹. Velkarahoituksen osuus koko hankkeesta oli noin 78%.

Iso-Britannian TIFU on lähellä selvityshenkilö Pasi Holmin ehdottamaa valtion Infra Oy:tä. TIFU kuitenkin toimii yksityisen sektorin rinnalla velkarahoittajana ja tavoitteenaan mahdollistaa elinkaarihankkeiden saatavuus tilanteessa, jossa hanke ei muuten saisi rahoitusta tai jossa yksityisten rahoittajien likviditeettitilanne ei mahdollista hankkeen rahoittamista hankkeen toteuttamiseen soveltuvilla ehdoilla.

Ranskan Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) on julkinen instituutio, joka tarjoaa finanssi-palveluita keskus-, alue ja paikallishallinnolle. Se hallinnoi ranskalaisia talletuksia ja eläkesäästöjä.

^{3 4 5 6 7 8 9} Käytetty valuuttakurssi EUR/GBP = 0,8703

CDC on suuri pitkänajan institutionaalinen sijoittaja ja sen toimintaan kuului jo aiemmin varojen sijoittaminen julkisiin kohteisiin ja kehityshankkeisiin. Ranskan valtio on myös muuttanut CDC toimintamallia niin, että se voi antaa lainaa infrastruktuurihankkeille. Uudet infrastruktuurlainat allokoidaan suoraan projekteille yksityisen lainojen kanssa tai paikallisille viranomaisille, jotka hankkivat projekteja. CDC lainat voivat kattaa maksimissaan 25% projektin kustannuksista. CDC on pitkäaikainen sijoittaja eikä lainoilla ole ennalta määrättyä maksimipituutta tai tuottovaatimusta.

Ranskassa Toursin ja Bordeauxin välinen luotijunayhteys on tarkoitettu rahoittamaan suureksi osaksi valtion ja paikallisten viranomaisten antamalla rahoituksella. Euroopan Investointipankki osallistuu elinkaarihankkeen rahoittamiseen 600 milj. euron lainarahoituksella ja 200 milj. euron LGTT-lainatakauksella. Lisäksi hankkeeseen valitun tarjoajan yhtenä infrastruktuurisijoittajana on Ranskan valtion Caisse des Dépôts et Consignations.

Eräs esimerkki valtion perustamasta lainoista, takuista ja luottojärjestelyistä elinkaarihankkeille myöntävästä toimijasta on Yhdysvalloissa jo aiemmin perustettu TIFIA (engl. Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act) kansallisesti tai alueellisesti tärkeiden liikenneinfrastruktuurihankkeiden rahoittamista varten. Tavoitteena on rahoittamisen lisäksi mahdollistaa ja parantaa yksityisen sektorin osallistumismahdollisuuksia liikenneinfrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen. TIFIA:n rahoitusta saavat osavaltioiden liikenneministeriöt, liikenteenharjoittajat, liikenneviranomaiset, paikallishallinto ja yksityiset sijoittajat.

TIFIA-rahoitus edellyttää, että tietyt hankkeen kokokriteerit ylittyvät ja TIFIA:n osuus ei voi ylittää yhtä kolmasosaa hankkeen ennakoituista kustannuksista. Hankkeen seniorivelalla on oltava investment grade –tason luottoluokitus ja sen on kuuluttava kyseessä olevan osavaltion liikennehankesuunnitelmaan. TIFIA-rahoitus on ehdoiltaan huomattavasti esimerkiksi normaalia pankkirahoitusta joustavampaa ja sen laina-ajat soveltuvat erittäin hyvin elinkaarihankkeiden rahoittamiseen. Lainanlyhennyksiä voidaan viivästyttää viiteen vuoteen asti hankkeen toiminnan alkamisesta ja lisäksi soveltaa joustavaa lyhennys- ja koronmaksuaikataulua. TIFIA-rahoituksessa on lisäksi merkittävää, että se voi olla etuoikeudeltaan heikompaa suhteessa hankkeen muuhun velkarahoitukseen normaaliolosuhteissa.

Viimeaikaisia elinkaarihankkeita, joissa TIFIA:lla on merkittävä rooli, ovat muun muassa Lyndon B. Johnson -valtatiehanke ja North Tarrant Express –hankkeet Teksasissa.

Yhdysvalloissa on jo joitain vuosia ollut käytössä lainsäädäntö, joka mahdollistaa verovapaiden private activity bondien käyttämisen liikennesektorin elinkaarihankkeiden rahoittamiseen, jolla elinkaarihankkeiden asemaa tasataan suhteessa muihin liikenneinfrastruktuurin rahoitusvaihtoehtoihin. Jo aiemmin osavaltiot ja kunnat ovat rahoittaneet liikenneinvestointejaan verovapaiden private activity bondien avulla, mutta lainmuutos mahdollisti niiden käyttämisen laajasti myös yksityisen sektorin toteuttamissa uusissa liikennehankkeissa. Private activity bond –rahoituksen saaminen edellyttää, että hanke saa Liittovaltion tukea, esimerkiksi TIFIA-lainoista.

Edellä mainittu Lyndon B. Johnson -valtatiehanke Teksasissa toteutetaan elinkaarihankkeena. Kyseisen hankkeenrahoituksen koko on noin 2,7 miljardia dollaria eli noin 2,0 miljardia euroa¹⁰. Hankkeen rahoituksessa yllä mainituilla private activity bondeilla ennakoitaan olevan merkittävä asema ja niiden määrä voi olla noin 500-800 miljoonaa dollaria eli noin 376-601 miljoonaa euroa¹¹. Osavaltion ja TIFIA-lainoista yhteismäärä on noin 1,2 miljardia dollaria eli noin 935 milj. euroa¹².

^{10 11 12} Käytetty valuuttakurssi EUR/USD = 1,3315

Teksasin noin 2,1 miljardin dollarin eli 1,5 miljardin euron¹³ North Tarrant Express –tullitiehanke on eräs haasteellisimmista Yhdysvalloissa toteutetuista elinkaarihankkeista. Kyseinen projekti on ensimmäinen hanke, jossa merkittävä osa rahoituksesta toteutettiin private activity bondeilla (määrä noin 400 milj. dollaria eli noin 300 milj. euroa¹⁴) ja Liittovaltion TIFIA-lainoilla (määrä noin 650 milj. dollaria eli 488 milj. euroa¹⁵) ilman luottovakuutusta tai muuta luottoluokitusta parantavaa järjestelyä vakuutusyhtiöltä tai pankilta. Hankkeen rahoituksesta osa oli lisäksi myös osavaltion tukea. Huolimatta epävarmasta markkinatilanteesta hankkeen lainoilla oli huomattava kysyntä infrastruktuurisijoittajien taholta, vaikka aiemmin vastaavaa ei laajassa mittakaavassa oltu aiemmin toteutettu. Lisäksi North Tarrant Express –hankkeessa on merkittävää, että ensimmäistä kertaa yhdysvaltalainen eläkerahasto on mukana sijoittajan roolissa.

North Tarrant Expressin jälkeen on mahdollista, että eläkerahastot aktivoituvat laajemmin infrastruktuurirahoituksessa. North Tarrant Express –hankkeessa private activity bond –rahoitus tarjosi pitkäaikaisen ja joustavan rahoitusmuodon ilman jälleenrahoitukseen liittyviä riskejä sekä täyden hyödyn Liittovaltion tarjoamista tukimuodoista. TIFIA-rahoituksen ehdot ovat joustavat ja rahoituskustannuksiltaan alhaiset.

Vastaavasti Virginian I-495 Capital Beltway kimpakyytikaistaelinkaarihanke oli kooltaan noin 1,9 miljardia dollaria eli noin 1,5 miljardia euroa¹⁶ ja sen sopimus saatiin allekirjoitettua 2008 ja rahoitus järjestettyä vuonna 2009. Hankkeen rahoituksessa hyödynnettiin valtion tukea ja TIFIA-lainoja (määrä yhteensä noin 1,0 miljardi dollaria eli noin 749 milj. euroa¹⁷). Lisäksi siinä käytettiin private activity bond -rahoitusta ensimmäistä kertaa yhdysvaltalaisessa liikennesektorin elinkaarihankeessa. Tämän rahoituksen määrä oli myös mittava yhteensä noin 589 milj. dollaria eli noin 442 milj. euroa¹⁸). Erityisen haastavaksi hankkeen toteuttamisen teki luottovakuutuslaitosten romahdus vuonna 2007, sillä sen seurauksena joukkovelkakirjalainoihin perustuvasta ratkaisusta oli siirryttävä pankkilainalla toteutettavaan malliin.

Euroopan Investointipankki on Euroopan Unionin perustama pitkäaikainen lainanantaja. Se on tehostanut viime aikoina lainanantoaan kriisin jälkeen. Euroopan Investointipankki lainaa pääsääntöisesti 50% asti projektin kokonaiskustannuksista ja tarjoaa pitkiä laina-aikoja markkinakorkoa edullisemmin ehdoin. Euroopan Investointipankki on myös laajentanut taseettaan vastatakseen kriisin aiheuttamiin rahoitustarpeisiin. Laajennus on väliaikainen vuosia 2009 ja 2010 varten poikkeuksellisiin olosuhteisiin.

Euroopan Investointipankilla on myös selkeä rooli elinkaarihankkeiden pitkäaikaisessa rahoittamisessa. Esimerkkejä Euroopan Investointipankin aktiivisesta toiminnasta viimeaikoina ovat esimerkiksi M80 tiehanke Skotlannissa, jossa sen osuus hankkeen velkarahoituksesta oli merkittävä ja hankkeen hinnoittelu kilpailukykyinen. Toinen esimerkki on Enniskillen Hospital –sairaalanhanke, jossa Euroopan Investointipankin rahoituksen määrä oli 250 milj. puntaa eli 287 milj. euroa¹⁹. Hankkeen koko velkarahoituksesta tämä on noin 40%.

Euroopan Investointipankilla on tärkeä rooli täällä tapahtuvassa projektirahoituksessa ja erityisesti eurooppalaisten elinkaarihankkeiden rahoittamisessa. Talouskriisin aikana ja sen jälkimainingeissa Euroopan Investointipankki on toiminnallaan mahdollistanut useiden elinkaarihankkeiden rahoituksen toteutumisen ja tuonut yksityiselle sektorille kaivattua tukea. Vuoden 2009 aikana Euroopan Investointipankki kasvatti antolainastaan 37% tasolle 79 miljardia euroa. Euroopan Investointi-

^{13 14 15 16 17 18} Käytetty valuuttakurssi EUR/USD = 1,3315

¹⁹ Käytetty valuuttakurssi EUR/GBP = 0,8703

pankin erinomainen luottoluokitus ja vahva asema on jatkossakin suuri etu Euroopalle ja elinkaarihankkeille.

Euroopan Investointipankki on aktiivinen myös kehitettäessä ratkaisuja elinkaarihankkeiden rahoitustarpeisiin. Viimeaikainen Marquarite Fund on esimerkki uudesta 1,5 miljardin euron rahastosta, joka sijoittaa energia-, ilmastonmuutos- ja liikenneinfrastruktuurihankkeisiin. Mukana rahastossa ovat Euroopan Investointipankin lisäksi Caisse des Dépôts et Consignations (Ranska), Cassa Depositi e Prestiti (Italia), KfW (Saksa), Instituto de Credito Oficial (Espanja) sekä Powszechna Kasa Oszczednosci Bank Polski (Puola). Rahaston pääoman lisäksi Margurite Fundilla on 5,0 miljardin euron velkarahasto institutionaalisilta sijoittajilta rinnakkaissijoituksia varten.

Muissa Euroopan maissa on myös valtiollisia instituutioita, jotka tukevat elinkaarihankkeiden rahoittamista lainarahoituksen avulla. Esimerkiksi Saksassa osana infrastruktuurihankkeiden tukiohjelmaa KfW Mittelstandsbank voi tarjota maksimissaan 200 milj. euroa lainaa projektiyhtiölle, jonka enemmistö on yksityisesti omistettu ja on projektirahoitettu Saksassa. Vastaavasti Italian valtion muutti Cassa Depositi e Prestitin toimintamallia siten, että sille sallitaan talletusvarojen sijoittaminen elinkaarihankkeisiin. Muutoksen ansiosta mittava määrä varoja voidaan käyttää myös elinkaarihankkeisiin pelkkien julkisten hankkeiden sijaan.

6 LOPPUPÄÄTELMÄT

Elinkaarihankkeiden hankintaprosessissa merkittävin viimeaikainen muutos Euroopassa on kilpailullisen neuvottelumenettelyn yleistyminen. Se on koettu menettelyksi, joka vaatii sekä tilaajalta että tarjoajilta aiempaa enemmän resursseja ja vie enemmän aikaa kuin aikaisemmin. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn ongelmat on kuitenkin tunnistettu ja ne on ratkaistavissa ennakkoon hyvin suunnitellulla ja systemaattisesti toteutettavalla hankintaprosessilla.

Sopimusten osalta uusia kansainvälisiä ratkaisuja ovat käyttäjämaksujen sisällyttäminen elinkaari-malleilla toteutettaviin hankkeisiin. Kiristyvässä taloudellisessa tilanteessa käyttäjämaksut ovat keino rahoittaa infrahankkeita verovarojen ohella. Elinkaarihankkeet eivät enää myöskään täysin rajoitu pelkän infrastruktuurin tai tilapalvelun hankkeisiin, vaan samassa hankintamenettelyssä voi olla mukana myös varsinaista julkisen palvelun tuotantoa kuten joukkoliikenteen operointia tai sääraalapalveluja.

Taluskriisi on vaikeuttanut myös elinkaarihankkeiden rahoitusta. Joukkovelkakirjalainamarkkinoiden toimintahäiriö on ollut erityinen haaste elinkaarihankkeiden toteutuksessa. Rahoitusmarkkinat ovat reagoineet eri tavoin lieventääkseen taluskriisin vaikutuksia. Merkittävämpiä muutoksia ovat Euroopan Investointipankin entistä aktiivisempi rooli hankkeiden rahoittajana sekä Iso-Britannian valtion perustama TIFU- yksikkö, joka rahoittaa projekteja rahamarkkinoiden kilpailutetulla hinnalla. Myös muut maat ovat kehittäneet ratkaisuja helpottaakseen hankkeiden rahoitusta ja laajentaneet olemassa olevien valtiollisten instituutioiden toimialaa kattamaan elinkaarihankkeiden rahoituksen. Rahoitusmarkkina on kuitenkin elpymässä ja pankkilainarahoituksen parempi saatavuus on korjannut tilannetta jonkin verran.

Yksityisen velan saatavuus ja marginaalien nousu on vaikuttanut siihen, että elinkaarihankkeissa on yksityisen rahoituksen rinnalle otettu käyttöön myös budjettirahoitusta. Rakennusaikainen budjetti-rahoitus on usein tapa parantaa elinkaarihankkeiden rahoitettavuutta, kuten myös valtion takaukset. Uudessa markkinatilanteessa eläkevarojen allokoiminen elinkaarihankkeiden rahoittamiseen voi olla houkutteleva sijoitusmahdollisuus. Useissa eri maissa pohditaan ratkaisuja, joilla eläkesijoittajien olisi taas mahdollista sijoittaa elinkaarihankkeisiin laajassa mittakaavassa.

LÄHTEET

Competitive Dialogue: OGC Guidance. 2006.

EPEC. A5 Case Study.

EPEC. European PPP report. 2009.

EPEC. M25 Widening DBFO.

EPEC. The financial crisis and the PPP market. Elokuu 2009.

Euromoney Yearbooks. Transportation Finance Review. TIFIA and private activity bonds: Additional financing sources for US PPP transportation projects. Lokakuu 2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö. Tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen lisää joustavuutta: Soveltuisivatko tie- ja liikennerahastot Suomeen? LVM 47/2009.

Losch Ruth. Competitive Dialogue and negotiated procedure in public Sector Directive 2004/18/EC.

Infrastructure Journal. Back to Schools – PPP/PFI Outlook 2010. 10.3.2010.

Infrastructure Journal. Banks and pricing on infra debt in Q1. 26.3.2010.

Infrastructure Journal. Banks are back in control. 9.4.2010.

Infrastructure Journal. Capital Beltway HOT Lanes PPP

Infrastructure Journal. EIB - a central role towards recovery. 25.2.2010.

Infrastructure Journal. LBJ Freeway financing comes together. 24.3.2010.

Infrastructure Journal. M25 - full financial close details. 21.5.2009.

Infrastructure Journal. Greater Manchester Waste PFI.

Infrastructure Journal. Hadrian's Wall in Aviva success. 22.2.2010.

Infrastructure Journal. LBJ highway in Texas: LBJ Freeway financing comes together. 24.3.2010.

Infrastructure Journal. Lyndon B Johnson Freeway Managed Lanes P3.

Infrastructure Journal. Southmead Hospital FC - full details. 26.2.2010.

Infrastructure Journal. Treasury major player in Manchester Waste FC. 9.4.2009.

Infrastructure Journal. Vinci wins €7.2bn TGV Tours-Bordeaux PPP. 30.3.2010.

Infrastructure Journal. Tapping capital markets - a realistic solution. 6.11.2009.

Infrastructure Journal. Texas' landmark North Tarrant Express. 4.3.2010.

Interstate 495 Capital Beltway HOT Lanes - The First HOT Project in the United States. 2008.

KPMG. Financing Australian PPP Projects in the Global Financial Crisis. Toukokuu 2009.

KPMG. The use of mini-perms in UK PFI – Passing fad or here to stay? Kesäkuu 2009.

KPMG. Competitive dialogue: how is it working? 2008.

M4/M6 Kilcock-Kinnegad PPP Motorway scheme. 2005.

National Roads Authority, Ireland. Explanatory statement accompanying the draft toll scheme for the M4 Kinnegad-Enfield-Kilcock Motorway.

OGC. Competitive dialogue in 2008. HMT guidance on Competitive Dialogue. 2008.

Rakennusteollisuus RT ry, RAKLI ry, Elron. Kansallinen elinkaarimalli. 20.4.2009.

The Canadian Council for Public Private Partnerships. The impact of global credit retraction and the Canadian PPP Market. 2009.

VATT. Mälkönen Ville, Eri hankintamuodot julkisissa investoinneissa. 2006.