

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2003 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2004

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens biträdande generalsekreterare meddelade utskottet genom en skrivelse den 18 september 2003 i det syfte som framgår av 38 § 3 mom. riksdagens arbetsordning att riksdagen den 18 september remitterat regeringens proposition om statsbudgeten för 2004 (RP 55/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommunikationsminister Leena Luhtanen, kanslichef Juhani Korpela och byggnadsråd Juhani Tervala, kommunikationsministeriet
- generaldirektör Jukka Hirvelä, direktör Ilmari Aro och direktör Keijo Kostiaainen, Sjöfartsverket
- generaldirektör Mikko Talvitie, Luftfartsverket
- överdirektör Ossi Niemimuukko, Banförvaltningscentralen
- direktör Aulis Nironen, Vägförvaltningen
- distriktschef Sirkka-Heleena Nyman, Bottniska vikens sjöfartsdistrikt
- trafikdirektör Niilo Järviluoma, SAD Huvudstadsregionens samarbetsdelegation
- planeringsdirektör Tuomo Palokangas, Norra Österbottens förbund
- direktör Henrik Arle, Finnair Abp

- generaldirektör Henri Kuitunen, VR-Koncernen
- direktör Raimo Mansukoski, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- vice verkställande direktör Pekka Niemi, Autoalan Keskusliitto
- verkställande direktör Pasi Nieminen, Automobilförbundet rf
- verkställande direktör Heikki Kääriäinen, Bussförbundet
- kommunikationschef Juha Norppa-Rahkola, Finlands Lastbilsförbund
- ombudsman Pekka Aalto, Finlands lokaltrafikförbund
- verkställande direktör Matti Aura, Finlands hamnförbund
- verkställande direktör Jaakko Rahja, Vägföreningen i Finland.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande av

- länsstyrelsen i Östra Finlands län
- Tavastlands vägdistrikt
- Sydöstra Finlands vägdistrikt
- Mellersta Finlands vägdistrikt
- Lapplands vägdistrikt
- Uleåborgs vägdistrikt
- Savolax-Karelens vägdistrikt
- Åbo vägdistrikt
- Nylands vägdistrikt
- Vasa vägdistrikt.

PROPOSITIONEN

Det föreslagna anslaget för kommunikationsministeriets förvaltningsområde uppgår till 1 750 miljoner euro, vilket är en ökning på 103 miljoner euro i förhållande till 2003 års ordinarie budget.

Anslagsökningen beror närmast på budgettekniska förändringar samt på att anslagsbehovet och byggsituationen avseende utvecklingsinvesteringarna varierar årligen. Även utgifterna för mervärdesskatt ökar, vilket beror på att Sjöfartsverket efter att ha blivit affärsverk övergår till att köpa tjänster istället för att själv utföra arbetet.

Mer än 80 procent av anslagen inom detta förvaltningsområde används till trafikleder: 721,5 miljoner euro till vägnätet, 23,7 miljoner euro till vattenleder och 406 miljoner euro för bannätet. Dessutom har det nettobudgeterade Sjöfartsverket 79 miljoner euro och Banförvaltningscentralen 40 miljoner euro i intern finansiering till sitt förfogande. Banskatten på 16 miljoner euro intäktförs i skatteinkomsterna. Fordonsförvaltningens utgifter på cirka 60 miljoner euro täcks i huvudsak med inkomster från den avgiftsbelag-

da verksamheten och ett anslag på 11,4 miljoner euro används för betalning av utgifter för beskattningssuppgifter och andra avgiftsfria uppgifter.

Kommunikationsverkets utgifter uppgår till ca 32 miljoner euro, som i huvudsak täcks med inkomster från den avgiftsbelagda verksamheten. Anslagsbehovet är 6 miljoner euro, och då har en minskning av engångsnatur av inkomsterna 2004 beaktats. Minskningen beror på principen för periodisering av inkomsterna.

För köp och utveckling av tjänster inom kollektivtrafiken föreslås 78,3 miljoner euro. Dessutom föreslås för förbindelsefartygstrafiken i skärgården 7,9 miljoner euro och för stöd till Kvarckentrafiken 1 miljon euro.

Presstödet föreslås uppgå till 13,6 miljoner euro, vilket innebär en ökning med en miljon euro jämfört med budgeten för 2003.

Stödet till sjöfartsnäringen föreslås enligt de nuvarande grunderna för stödet uppgå till 69,1 miljoner euro.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommunikationsutskottet behandlar i detta utlåtande vägförvaltningens anslag avseende basväghållningen och utvecklingen av vägnätet, banförvaltningens och Sjöfartsverkets anslag samt köp av tjänster, ersättningar och stöd för kollektivtrafiken. Dessutom kommer utskottet att behandla frågor som ingår i dess ansvarsområde i samband med respektive propositioner.

Utskottet noterar att kommunikationsministeriets anslag i 2004 års budget inte innehåller anslag för nya större trafikprojekt. De tre senaste regeringarna har per mandatperiod inlett nya trafikprojekt för cirka 1 miljard euro för att förbättra trafikleder, järnvägar och farleder. Utskottet beklagar att regeringen inte har infört nya sådana projekt i budgetpropositionen, eftersom in-

vesteringar i trafikprojekt har stor betydelse för landets ekonomiska, sociala och regionala utveckling. Den av regeringen tillsatta ministerarbetsgrupp som utreder trafikledspolitikerna måste komma ihåg trafikprojektens betydelse för den ekonomiska utvecklingen och därför försöka få till stånd lika omfattande trafikprojekt som under de senaste regeringarnas mandatperioder.

Anslagen till vägförvaltning

Det föreslagna budgetanslaget för basväghållningen är 558,3 miljoner euro. Enligt väghållningsstrategin ska finansieringen användas till drift och underhåll av vägnätet samt bättre trafiksäkerhet. Enligt Vägförvaltningen räcker anslaget till för att bevara vägnätets nuvarande servicenivå och dess nuvarande skick, men finan-

sieringen gör det ändå inte möjligt att åtgärda den konstruktionsmässiga försämring som skett under tidigare år. Särskilt i fråga om broar är ett omfattande reparationsbehov att vänta under de närmaste åren.

Vägnätets skick. Vägförvaltningen menar att vägnätet kan hållas i sitt nuvarande skick och att huvudvägarna till största delen är i gott skick, men däremot kan resten av det belagda vägnätet som mest anses vara i tillfredsställande skick. Denna bedömning får stöd i responsen från väganvändarna. De belagda vägarnas (ca 50 000 km) skick kontrolleras fortlöpande. Detta sker genom kontroll av den servicenivå som bilförarna erbjuds, i synnerhet mätning av djupet på slitspåren och jämnheten i längdriktning samt genom mätning av konstruktionens hållbarhet, så som antalet beläggningsskador och vägens bärrighet. Åren 1995—2002 ökade det sammanlagda kilometerantalet belagda vägar i skick till 6 000 kilometer.

Enligt uppgift har grusvägarnas skick huvudsakligen hållits på samma nivå. Grusvägarnas skick kontrolleras genom att mäta jämnheten på vägytan, dammigheten och vägytans fasthet samt hur mycket vägkonstruktionen mjukats upp av tjälskador. Tjälskadorna på grusväg har i någon mån kunnat reduceras 2003. De djupgående tjälskadorna är alltså ett grusvägsproblem, men enligt Vägförvaltningen har man lyckats minska skadorna något under de senaste åren.

Vägdistriktet har i sina skriftliga utlåtanden bland annat bedömt att vägnätet av lägre klass är i hjälpligt skick och det övriga vägnätet i tillfredsställande skick. Bedömningen är att de föreslagna anslagen inte ger möjlighet till mer omfattande ombyggnad eller nyinvesteringar och inte heller till förbättring av trafiksäkerheten. Särskild uppmärksamhet har på begäran fästs vid verkningarna av de djupgående tjälskadorna, vilka varierar mellan olika delar av landet. Dessa tjälskador utgör likväl ett problem i så gott som alla vägdistrikt. Anslagen räcker i vissa vägdistrikt till åtgärder i 10—15 % av fallen och i vissa vägdistrikt har man lyckats minska på de djupgående tjälskadorna under de senaste

åren. Enligt utlåtandena har det knappt funnits några fall alls som skulle ha lett till att vägkroppen inte håller. Enligt vägdistriktets bedömning kan den begränsade finansieringen också leda till att reparationsprogrammet inte kommer att omfatta de minst trafikerade vägarna och inte heller de vägavsnitt som medför högst kostnader. Vidare påpekar vägdistriktet att belagda vägar på den del av vägnätet som är mycket svagt trafikerat återgörs till grusvägar, eftersom det inte finns ekonomiska förutsättningar att nybelägga dessa vägar så länge budgetarna hålls på nuvarande nivå.

Statsbidraget för enskilda vägar uppgår till 11 miljoner euro. Detta anslag räcker enligt Vägförvaltningen endast till bidrag för privata landsvägsfärjor och för ombyggnad, men inte till bidrag för underhåll. De enskilda vägarna är till följd av de minskade bidragen i något sämre skick. Utskottet anser det vara oroväckande att de enskilda vägarna håller på att försämrast.

Broarnas skick. Broarnas skick utreds genom att experter undersöker hur pass skadade broarna är. Enligt uppgift kan man under de närmaste åren bygga om 100—200 broar, medan det faktiska behovet är 300—500. Det stora reparationsbehovet beror på att ett exceptionellt stort antal broar som är byggda på 1960- och 1970-talen nu borde byggas om.

Bättre trafiksäkerhet. Trafikutskottet ansåg redan då det behandlade 2002 och 2003 års budgetar att vägnätets dåliga skick allvarligt kan äventyra resultatmålen för trafiksäkerheten (TrUU 17/2001 rd - RP 115/2001 rd och TrUU 18/2002 rd - RP 132/2002 rd). Därför påpekade utskottet i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2003 att målet bör vara att anslagen till väghållning ska vara ännu högre än budgetpropositionen för 2003. Detta ansågs vara nödvändigt med avseende på vägnätets värde och större trafiksäkerhet.

Enligt en utredning som lagts fram för utskottet kan trafiksäkerheten förbättras genom små investeringar som gäller trafikmiljön, särskilt inriktade sänkningar av hastighetsbegränsningen

och genom att öka den automatiska hastighetsövervakningen. Det måste dock gå att genomföra betydligt fler trafiksäkerhetsåtgärder för att det mål ska nås som regeringen ställt för att få ned trafikdöden.

Utskottet påpekar att det mål som uppställdes för Vägförvaltningen i budgetpropositionen för 2003 var att förhindra 47 olyckor med personskador genom nya väghållningsåtgärder som vidtas eller slutförs i år. Vägförvaltningen uppskattar att det faktiska resultatet är 50, vilket motsvarar förhindrande av fem fall av trafikdöd. Det mål som regeringen uppställde i sitt principbeslut var att minska antalet dödsfall i trafiken till högst 250 per år, vilket skulle kräva att Vägförvaltningens mål höjs till 70—80 förhindrade olyckor med personskador per år.

Nya investeringar. Av anslagen för basväghållningen kan nästa år ca 50 miljoner euro användas till investeringar, vilket uppgår till endast hälften av anslaget 2003. Enligt uppgift ska denna finansiering användas till att slutföra pågående projekt och till små trafiksäkerhetsåtgärder. Det är inte ens möjligt att inleda nya investeringsprojekt som behövs på grund av förändringar i regionernas samhällsstruktur, markanvändningen och den ökade trafiken. Vägförvaltningen har föreslagit för utskottet att riksdagen i samband med budgetpropositionen och tilläggsbudgetpropositionerna för 2004 ska se till att anslaget för basväghållningen hålls åtminstone på nuvarande nivå, dvs. ca 605 miljoner euro. Enligt Vägförvaltningen skulle tilläggsfinansiering på ca 50 miljoner euro göra det möjligt att inleda de mest brådskande projekten till följd av förändringar i landskapens och kommunernas regionstruktur, bygga 20 kilometer ny väg för gång-, cykel-, och mopedtrafik och andra trafikställen som ökar säkerheten, skydda grundvattnet på kritiska områden, främja kollektivtrafiken och förbättra trafikinformation och trafikstyrningen genom telematikinvesteringar. Utskottet vill i detta sammanhang allvarligt betona att regionala väg- och trafikledsinvesteringar har stor betydelse för näringslivets konkurrenskraft och för den regionala utvecklingen. Med beak-

tande av hur pass viktigt vägnätets skick är för den ekonomiska, sociala och regionala utvecklingen påpekar utskottet att det är viktigt att se till att finansieringen av basväghållningen hålls åtminstone på den nuvarande nivån. Nationellt har de TDN-projekt som Europeiska unionen godkänt samt välfungerande kommunikationer mellan Finland och Ryssland stor ekonomisk betydelse.

Trafikutskottet har i sitt utlåtande TrUU 18/2002 rd — RP 132/2002 rd i samband med reformen av vägförvaltningen påpekat att den politiska samsynen kring reformen innefattade att rationaliseringsvinsterna fullt ut skulle användas till att förbättra basväghållningen. Utskottet vill även i detta sammanhang påpeka att det inte har skett några förändringar i grunderna för överenskommelsen i samband med reformen om användning av vinsten till bättre basväghållning.

Alternativa finansieringsmodeller. Flera europeiska länder använder vid sidan om finansieringen av budgeten modeller som bygger på fonder, privatfinansiering och avgifter. Vägförvaltningen anser att det även i Finland bör finnas ett tydligare samband mellan särskilda skatter för vägtrafik och finansieringen av väghållningen. Livscykelmodeller som bygger på långvarigt partnerskap mellan den offentliga och privata sektorn lämpar sig väl för genomförande av stora projekt.

Det har påpekats för utskottet att ansvar för hela livscykeln erbjuder en kompletterande modell för att genomföra traditionell upphandling. Finansieringsansvar överförs på de kommande åren, men samtidigt går det snabbare att genomföra nödvändiga projekt och skapas förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Livscykelmodellen erbjuder fördelar både för beställare och för entreprenören. Den privata sektorns verksamhetsmodeller och innovationer kan utnyttjas fullt ut. En fördel för beställaren är att kostnaderna mer exakt kan förutses och fördelas över investeringens hela löptid. Modellen är mindre riskabel för beställaren eftersom betalningen gäller en viss överenskommen tjänst. Utskottet har också gjorts uppmärksam på att det är fråga om

köp av tjänster och effektivisering av tjänsteupphandlingen.

Utskottet noterar att livscykelansvar eller PPP-modellen (Public Private Partnership) lämpar sig endast för en del projekt. Det har påpekats för utskottet att en PPP-modell som lämpar sig för finländska förhållanden bör utarbetas, och att den bör beakta omfattningen på projektet, branschens sätt att fungera och företagets risktagningsförmåga.

Sjöfartsverkets anslag

Farledernas skick. I slutet av 2002 fanns det sammanlagt 925 kilometer farleder för handelsjöfart som var i dåligt skick. En minskning av farledsdjupet på Torneå och Vasa farleder har visat sig nödvändig på grund av uppslamning. En minskning av farledsdjupet och andra begränsningar på fartygstrafiken som farleder i dåligt skick medför påverkar direkt utrikestransporterna och därmed näringslivets kostnader. Det största problemet för transporterna utgörs av minskade farledsdjup. Detta medför nämligen att de godspartier som enligt planerna skulle skeppas måste minskas, eftersom fartygen inte kan använda hela sin lastkapacitet. Även fartygssäkerheten försämras av att farlederna är i dåligt skick, och detta gäller i synnerhet de farleder som används till olje- och kemikalietransporter, så som farleden utanför Uleåborg.

Sjöfartsverket har på grundval av en kartläggning av vilka farleder som är i dåligt skick utarbetat ett underhållsprogram för åren 2003—2007 med hjälp av vilket andelen farleder som är i dåligt skick kan minskas med 50—100 kilometer per år. Enligt Sjöfartsverket behövs det årligen 2 miljoner euro i tilläggsfinansiering för åren 2004—2006 och därefter 1 miljon per år för att genomföra programmet. Utskottet anser att tilläggsfinansieringen behövs och påpekar att de beräknade kostnaderna enligt sakkunniga är små och kostnadsnyttoförhållandet gott.

Planerad utveckling av farledsnätet. En arbetsgrupp som kommunikationsministeriet tillsatt lade i april 2002 fram ett förslag till ett program för långsiktig utveckling av havsleder och inre

vattenvägar (MESI) som underlag för beslut om genomförande och finansiering. Arbetsgruppen hade bland annat i uppdrag att studera det grundläggande underhållet av farleder samt planerna på att utveckla kustfarlederna och de inre vattenvägarna, kanalerna samt hamnarna och deras landförbindelser.

Arbetsgruppens ståndpunkt var att farlederna för handelssjöfart längs kusten under åren 2003—2006 ska utvecklas så att de havsledsprojekt genomförs som är viktigast enligt lönsamhetsanalyserna. Dessa projekt är enligt arbetsgruppen farlederna till Nordsjö, Nådendal, Brahestad och Fredrikshamn. De projekt som enligt lönsamhetsanalyserna och trafikbehovet ska genomföras efter 2006 är farlederna till Torneå, Björneborg, Nystad, Raumo och Lovisa. I synnerhet transportmängderna längs farleden till Torneå ökar snabbt från nuvarande 0,8 miljoner ton till 2,4 miljoner ton fram till 2005. Dessutom kommer Brahestads transportsystem att förändras 2007. Vidare krävs det att båda farlederna ska fördjupas även för att isbrytningen ska fungera. Utskottet är även mer allmänt oroad över hur vintersjöfarten fungerar och hur pass väl resurserna räcker till. För isbrytningens del har det påpekats för utskottet att vintersjöfarten till hamnen i Kalajoki måste säkerställas, eftersom det rör sig om en exporthamn för den mekaniska trädförädlings- och sågindustrin.

Banförvaltningscentralens anslag

Utskottet har gjorts uppmärksam på att det skulle krävas minst 170 miljoner euro i finansiering under flera år för att de reinvesteringar som har karaktären av ombyggnad ska kunna gå vidare på ett tillfredsställande sätt. I budgetpropositionen för 2004 föreslås likväl ett totalbelopp för reinvesteringar på enbart 106,4 miljoner euro, vilket är ca 60 % av behovet.

Utskottet påpekar att bristen på finansiering enligt de sakkunniga märkbart försenar ombyggnad eller förnyande av överbyggnaden på bansträckor. Som exempel kan nämnas banan mellan Seinäjoki och Uleåborg, vars förbättring skulle kräva cirka 400 miljoner euro, och banan mellan Lahtis och Vainikkala, som skulle kräva

cirka 150 miljoner euro. Som en följd av bristen på finansiering måste arbetet utföras bitvis, vilket märkbart höjer de slutliga kostnaderna. Dessutom måste trafikbegränsningarna ökas, vilket inte är förenligt med målet avseende bannhållningens servicenivå i regeringsprogrammet.

Utskottet påpekar att banan mellan Lahtis och Vainikkala liksom banan mellan Seinäjoki och Uleåborg är viktig nationellt sett, men betonar att banan dessutom är viktig internationellt. Även nationellt är det viktigt att ha snabba förbindelser österut både när det gäller persontrafiken och när det gäller godstrafiken. Ekonomiskt är investeringarna i fråga betydande för den regionala och nationella utvecklingen.

Köp av tjänster, ersättningar och stöd för kollektivtrafik

I propositionen om statsbudgeten för 2004 sänks kommunikationsministeriets finansiering av kollektivtrafiken med 4 miljoner euro jämfört med föregående år, dvs. anslaget är nu 79,3 miljoner euro. Ministeriet lät göra en utredning och godkände en strategi för kollektivtrafiken 2003, och enligt dessa är finansieringsbehovet likväl minst 90 miljoner euro. Om budgeten för 2004 godkänns i enlighet med förslaget kommer färre tågurer att anskaffas från VR och färre turer inom den regionala och lokala busstrafiken att köpas. Även det stöd som länsstyrelserna betalar till kommunerna för stats- och regionbiljetter kommer att minska. Utskottet anser att anslaget för köp av tjänster samt ersättning och stöd för kollektivtrafik med tåg, buss och taxi ska kvarstå åtminstone på samma nivå som 2003, dvs. på dryga 83 miljoner euro.

Köp av tågtrafiktjänster. Kommunikationsministeriets och VR Ab:s avtal om persontrafik gäller till utgången av 2004. En bedömning enligt de senaste indexuppgifterna ger ett kontraktvärde för 2004 på 39,0—39,3 miljoner euro. Enligt budgetpropositionen är anslaget för köp av fjärrtrafiktjänster och tågtrafikens närttrafiktjänster 37,5 miljoner euro. För avtalet behövs i dagens läge ett anslag som är ca 1,5—1,8 miljoner euro större, och därför bör motsvaran-

de justering göras i förteckningen över de tjänster som enligt planerna ska köpas. I motiveringen till momentet sägs det att avsikten är att beloppet för köp av tågtrafik före utgången av 2005 ska ha anpassats till en nivå av 37 miljoner euro, vilket jämfört med 2003 innebär att i genomsnitt 15 tåg stryks från inköpslistan och att i genomsnitt 10 tåg stryks 2004. VR har påpekat att trafiken måste minskas så att vissa banavsnitt blir helt utan trafik. Enligt VR är detta enda sättet att uppnå verkliga kostnadsinbesparingar så att de nedlagda tågturenas antal samtidigt är så litet som möjligt.

Köp av flygtrafiktjänster. Enligt regeringsprogrammet tryggar regeringen verksamheten för flygrutter med gles trafik särskilt med tanke på de förbindelser som näringslivet och den internationella exportindustrin behöver. Det har påpekats för utskottet att flygtrafiken i ett modernt samhälle helt klart är en form av kollektivtrafik, och därför ska denna trafikform behandlas jämligt med andra trafikformer. Om de svagt trafikerade rutterna ska upprätthållas kan det till vissa delar mycket snart krävas att staten köper tjänsterna. Frågan har utretts av en arbetsgrupp inom kommunikationsministeriet, och den har kommit fram till att det i Finland är motiverat att eventuellt trygga den reguljära flygtrafiken genom köp av tjänster i enlighet med rådets förordning. Länsstyrelserna är bäst lämpade att köpa tjänsterna, men finansieringen ska skötas i form av samarbete mellan staten och den berörda regionen.

Luftfartsverkets verksamhetsstrategi i fråga om de svagt trafikerade flygfälten är att upprätthålla tjänsterna på flygplatsen även om de är olönsamma så länge som det finns reguljärtrafik på flygplatsen och om även tolkningen av den nya affärsverkslagen medger detta. Om reguljärtrafiken upphör stängs flygplatsen tills vidare. Eftersom den nya affärsverkslagen antagligen bör tolkas så att ett affärsverk inte får upprätthålla tjänster som förblir olönsamma utan att det rör sig om köpta tjänster krävs det enligt utskottet ett klarläggande av situationen.

Utlåtande

Kommunikationsutskottet anför

*att finansutskottet bör beakta det som
sagts ovan.*

Helsingfors den 10 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Inkeri Kerola /cent
Reino Ojala /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Eero Reijonen /cent
Pertti Salovaara /cent
Arto Seppälä /sd
Timo Seppälä /saml
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /saml
Raimo Vistbacka /saf.

utskottsråd Mika Boedeker.