

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2010 rd

Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2011—2014

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 april 2010 statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2011—2014 (SRR 2/2010 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten får lämna utlåtande till finansutskottet.

- konsultativ tjänsteman Tiina Männikkö, kommunikationsministeriet
- generaldirektör Tuomas Pöysti och ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk, riksdagen
- verkställande direktör Mikael Aro, VR Koncernen Ab
- verkställande direktör Ville Saksi, Oy VR-Rata Ab.

Sakkunniga

Utskottet har hört

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Trafikinvesteringar, nya finansiella modeller och ramförfarandet

Vid sidan av den normala modellen för budgetfinansiering av trafikinvesteringar tillämpas bl.a. en livscykelmodell och en modell för tillfällig finansiering. Livscykelmodellen går ut på att en privat part genomför och finansierar en investering och svarar för drift och underhåll med ett långvarigt kontrakt, medan staten finansierar en ersättning för den kompletta servicen över budgeten (till exempel vägprojektet E18 Muur-la—Lojo). Enligt modellen med tillfällig finansiering står den utomstående part som drar nytta av projektet (till exempel kommunen) för investeringsutgifterna under byggtiden, och staten be-

stämmer projektets kostnader först när projektet är genomfört, antingen på en gång eller i flera delbetalningar utan ränta. Projektet kan köras i gång med fullmakt och den utomstående parten finansierar investeringen (t.ex. Ring I). Med snäva ramar har det tack vare den nya finansiella modellen varit lättare att hålla sig inom dem för att det inte behövs ramfinansiering för investeringarna under byggtiden. Finansministeriet har godkänt modellen med tillfällig finansiering. Sakkunniga som utskottet hört anser att den tillfälliga finansieringen åtminstone inte ännu ses som statlig upplåning, för vilket det enligt 83 § i grundlagen krävs riksdagens godkännande. Att modellen kallas tillfällig finansiering understryker att finansieringen är temporär och snarast att betrakta som en reglering av betalningstiderna.

För kommunikationsministeriets förvaltningsområde anges en huvudtitelram som i praktiken består av de sammanlagda anslagen på olika moment. Utvecklingsprojekt budgeteras i fullmaktsförfarande och anslaget på ett moment bestäms alltså utifrån hur stora utgifter man räknar med att betala från momentet. Utgiftsbeloppet påverkas i sin tur av antalet oavslutade, redan startade projekt och antalet nya projekt som ska startas. Modellen för genomförande och finansiering av ett projekt inverkar också på hur stort anslag det behövs på momentet.

Den sittande regeringen kom redan i sitt program 2007 överens om en trafikpolitisk redogörelse som innehåller valperiodens investeringsprogram fram till 2011. Redogörelsen blev klar i mars 2008. Beredningen inföll därmed vid samma tid som beredningen av förvaltningsområdets verksamhets- och ekonomiplan och vårens behandling av ramarna. I redogörelsen ingick också en preliminär plan för projekt som ska startas efter valperioden. Regeringen tar i sin redogörelse ställning till hur projekten ska finansieras. Så föreslogs till exempel tidigarelagd finansiering med förskottering för åtta och livscykelfinansiering för två projekt. Sex projekt föreslogs bli startade med traditionell budgetfinansiering. Utskottet anser att man genom finslipning av redogörelseförfarandet skulle kunna få ett enhetligt underlag för tilltänkta projekt och olika finansiella modeller, liksom också för dimensionering av anslagen.

I den statsekonomiska styrningen tillämpas en utgiftsregel för att begränsa och dämpa ökningen av de utgifter som omfattas av ramen. Regeln har på senare år fått allt starkare fotfäste. Om man ser på utgifterna under regeringsperioden består verksamhets- och ekonomiplanen och ramperioden av två delar: regeringsperioden och perioden efter val. Det har betytt att man för att iaktta utgiftsregeln har infört metoder för att med stöd av en avtalsfullmakt kunna starta projekt som finansieras först efter val (till exempel efterfinansieringsprojekt, en liten startpenning för att påbörja projekt i slutet av valperioden). När till exempel kostnadsförslagen för pågående projekt samtidigt nästan regelmässigt stiger,

minskar det framtida svängrummet och projekt måste bromsas upp. Tidigare var det självklart att anslagen anpassades till projektens ändrade tidsplaner och att projektens naturliga gång var det primära. Förfarandet svarar också mot fullmaktsbudgeteringens syfte i ett lagstiftningsperspektiv.

Som den stora frågan för olika finansiella modeller ser utskottet hanteringen av alla trafikprojekt tillsammans, alltså hur stor är projektkorgen och hur många påbörjade projekt det återstår att finansiera under nästa regeringsperiod. En utmaning för sig är den permanent knappa finansieringen på grund av det statsfinansiella hållbarhetsunderskottet och det stora antalet nödvändiga investeringar. Kommunikationsutskottet tittade i sitt betänkande KoUB 9/2008 rd och finansutskottet i sitt utlåtande FiUU 5/2008 rd om statsrådets trafikpolitiska redogörelse SRR 3/2008 rd på en bred uppsättning frågor kring budgeteringen av trafikinvesteringar, ramförfarandet och alternativa finansiella modeller. Revisionsutskottet har tagit ställning till temat med tanke på statsfinansernas laglighet och ändamålsenlighet i sitt utlåtande till finansutskottet om budgetpropositionen för 2010 (ReUU 4/2009 rd - RP 138/2009 rd). Det anser att budgeteringspraxis för trafikinvesteringar och sättet att behandla investeringarna inom ramen måste utredas närmare och ett lämpligt totalekonomiskt förfarande tas fram.

Revisionsutskottet lyfter fram trafikinvesteringarnas stora roll och betydelse för hela samhällsekonomin. Det är nödvändigt att genomföra det investeringsprogram som fortsätter över valperioderna och att anlägga trafikleder med hänsyn till en rationell och kostnadssnål trafikpolitik. En valperiod och en statsfinansiell ramperiod är för korta perioder med tanke på planering och genomförande av trafikinvesteringar. Investeringsprogrammet måste ses över med minst 10–15 års mellanrum. Finansiering över budgeten måste också framöver vara det huvudsakliga sättet att finansiera trafikinvesteringar, men det hindrar inte att andra finansiella modeller tillämpas och tas fram. Kontinuiteten i inves-

teringar och byggande måste säkras också i skarven mellan två regerings- och ramperioder.

Bannätets eftersatta underhåll

I regeringens rambeslut utgör reinvesteringar 130—140 miljoner euro av finansieringen av banhållningen. Det räcker inte till för att göra underhållet mindre eftersatt, utan bannätet kommer fortsatt att försämrats. Järnvägstrafikkunderna kommer att se det i form av upprepade begränsningar och störningar i trafiken och dessutom i form av sämre säkerhet. Anslagen för reinvesteringar bör vara 190—200 miljoner euro per år för att bannätets standard inte ska försämrats ytterligare. Bannätets standard är A och O för ekonomin och sysselsättningen och om man vill ha punktliga varutransporter och utveckla systemet över lag.

Det eftersatta underhållet och de underdimensionerade anslagen innebär till exempel att man har fått lov att pruta på överbyggnadsarbeten. En svag överbyggnad betyder bl.a. tjälskador med åtföljande fartbegränsningar också på högtrafikerade sträckor. I vår har tjälskador orsakat begränsningar på mer än 700 kilometer bana, med betydande förseningar som följd. För att undanröja tjälproblemet behövs det ett anslag på 200 miljoner euro till exempel under en tid av fem år, alltså 40 miljoner euro om året.

Seinäjoki—Uleåborg och andra baninvesteringar

I rambeslutet nämns etapp 2 av en förbättring av servicestandarden på bansträckan Seinäjoki—Uleåborg från och med 2011 och elektrifiering av bansträckan Rovaniemi—Kemijärvi. Men inom ramen finns bara 5 miljoner euro för finansiering av bansträckan Seinäjoki—Uleåborg. Revisionsutskottet noterar särskilt hur litet anslaget är och att det hotar avbryta banprojektet. Ett sådant tillvägagångssätt är inte ändamålsenligt i ett totalekonomiskt perspektiv. Projektet Seinäjoki—Uleåborg är det riksviktigaste pågående banprojektet och bör absolut gå skyndsamt

vidare och bli färdigt 2014 enligt den ursprungliga avsikten. Om finansieringen inte räcker till hotar projektet dra ut långt in på 2020-talet. Det betyder i sin tur en avsevärd samhällsekonomisk förlust. Om projektet i sin helhet blir färdigt inom utsatt tid, sparar samhället över 200 miljoner euro redan på grund av detta, hävdar sakkunniga.

Utan ett finansiellt tillskott betyder det att 500 arbetstagares arbete avbryts redan i höst och utom att det riksviktiga projektet fördröjs får det också betydande sysselsättningseffekter. Den investering på inemot 200 miljoner euro som redan gjorts i banprojektet ger full nytta först när bansträckan är färdig. Rambeslutet hotar att skjuta fram nyttan med flera år till. Samtidigt urholkas järnvägarnas servicestandard och kunderna börjar anlita andra färdmedel, i strid med de klimatpolitiska målen.

Anslagen för köp av tågtrafik

Enligt fjärrtågtrafikkontraktet mellan VR och kommunikationsministeriet köper staten tjänster för 31,5 miljoner euro per år. Från 2012 är den kalkylerade reserveringen för ändamålet bara 20 miljoner euro. Enligt rambeslutet är det nästa riksdag som beslutar om anslagsnivån. För trafiken är tidsplanen i praktiken mycket besvärlig —alltså för anpassning av trafiken till personalen, tidtabellsplaneringen och reserveringen av bankapacitet. Trafikföretagaren bör redan våren 2011, alltså inför nästa riksdagsval, ha exakt information om vilka trafikvolymerna som ska köpas in för 2012. Rambeslutet innebär att trafikköpen minskar med mer än en tredjedel. Det får oundvikligen konsekvenser för tågtrafiken, avgångsfrekvensen och servicestandarden i hela riket. Utskottet anser att anslagen för köptrafik omgående måste återställas till nuvarande nivå.

Utlåtande

Revisionsutskottet anser

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

ReUU 3/2010 rd — SRR 2/2010 rd

Helsingfors den 6 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Risto Autio /cent
Pertti Hemmilä /saml
Sinikka Hurskainen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Petri Salo /saml
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.