

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehysistä vuosille 2011—2014

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä huhtikuuta 2010 lähettäänsä valtioneuvoston selonteon valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011—2014 (VNS 2/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Tiina Männikkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- pääjohtaja Tuomas Pöysti ja johtava tulokselisuustarkastaja Heidi Silvennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- toimitusjohtaja Mikael Aro, VR-Yhtymä Oy
- toimitusjohtaja Ville Saksi, VR-Rata Oy.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Liikenneinvestoinnit, uudet rahoitusmallit ja kehysmenettely

Liikenneinvestointien normaalin budjettirahoitusmallin ohella käytössä on muun muassa elinkaarimalli ja tilapäisrahoitusmalli. Elinkaarimallissa yksityinen taho toteuttaa ja rahoittaa investoinnin sekä vastaa hoidosta ja ylläpidosta pitkäaikaisella sopimuksella ja valtio maksaa budjettirahoituksella korvauksen kokonaispalvelusta (esimerkiksi E18 Muurla—Lohja-tiehanke). Tilapäisrahoitusmallissa puolestaan ulkopuolinen hankkeen toteuttamisesta hyötyvä taho (esimerkiksi kunta) maksaa rakentamisaikana investointimenot ja valtio maksaa hankkekustannukset vasta hankkeen valmistumisen jälkeen joko yhdessä tai useammassa erässä ilman

korkoa. Hanke voidaan aloittaa valtuusmenettelyllä, ja ulkopuolinen taho rahoittaa investoinnin (esim. Kehä I). Kun kehykset ovat tiukat, uuden rahoitusmallin käyttö on helpottanut kehyksissä pysymistä, koska kehysrahoitusta ei tarvita investointeihin rakentamisaikana. Valtiovarainministeriö on hyväksynyt tilapäisrahoitusmallin käytön. Asiantuntijakuulemisen mukaan tilapäisrahoitusmenettelyä ei ainakaan toistaiseksi ole pidetty perustuslain 83 §:n mukaisena valtion lainanottona, jonka tulee perustua eduskunnan suostumukseen. Menettelyn kutsuminen tilapäisrahoitukseksi korostaa rahoituksen väliaikaisuutta ja sen luonnetta enemmänkin maksuaikajärjestelyinä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle annetaan pääluokkakohtainen kehys, joka käytännössä muodostuu momenttien yhteenlasketuista määrärahoista. Koska kehittä-

mishankkeet budjetoidaan valtuusmenettelyllä, momentin määräraha muodostuu sillä perusteella, kuinka paljon momentilta suoritettavia menoja ennakoidaan aiheutuvan. Menojen määrään puolestaan vaikuttavat keskeneräiset jo käynnistetyt hankkeet sekä uusien aloitettavien hankkeiden määrä. Myös hankkeen toteutus- ja rahoitusmalli vaikuttaa momentin määrärahan tarpeeseen.

Nykyinen hallitus sopi jo hallitusohjelmassa vuonna 2007 liikennepoliittisesta selonteosta, joka sisältää vaalikauden investointiohjelman vuoteen 2011 saakka. Selonteko valmistui maaliskuussa 2008. Valmistelu ajoittui siten samaan ajankohtaan kuin hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelu sekä hallituksen kehyskäsittely. Selonteko sisälsi myös alustavan suunnitelman vaalikauden jälkeen aloitettaviksi hankkeiksi. Selonteossa on otettu kantaa myös hankkeiden rahoitusmalliin. Esimerkiksi kuntien aikaistamisrahoitusta esitettiin kahdeksan ja elinkaarimallia kahden hankkeen osalta. Perinteisellä budjettirahoitteisella mallilla esitettiin alkavaksi kuusi hanketta. Valiokunnan mielestä selontekomenettely voisi kehittyessään antaa yhtenäisen pohjan toteutettaville hankkeille ja eri rahoitusmallien käytölle sekä määrärahojen mitoitukselle.

Valtiontalouden ohjauksessa käytetty menosääntö, jolla rajoitetaan ja hillitään kehyksen piiriin kuuluvien menojen kasvua, on viime vuosina noussut entistä vahvempaan asemaan. Kun huomio kiinnittyy hallituskauden menoihin, jakaantuu toiminta- ja taloussuunnitelma ja kehyskausi kahteen osaan: hallituskauteen ja vaalien jälkeiseen kauteen. Tämä on aiheuttanut toisaalta sen, että menosäännön noudattamiseksi on otettu käyttöön menettelyitä, joissa sopimusvaltuuden turvin aloitetaan hankkeita, joiden rahoittaminen siirretään vaalien jälkeiselle kaudelle (esimerkiksi jälkirahoitushankkeet, hankkeen aloittaminen hallituskauden lopussa pienellä aloitusrahalla). Kun samanaikaisesti esimerkiksi käynnissä olevien hankkeiden kustannusarviot lähes säännönmukaisesti nousevat, tulevaisuuden liikkumavara pienenee ja hankkeiden etenemistä joudutaan hidastamaan. Aikaisem-

min hankkeiden ajoitusmuutoksista aiheutuva määrärahojen sopeuttaminen suoritettiin itsestään selvyytensä hankkeen luonnollisen etenemisen ollessa ensisijaisena. Menettely vastaa myös valtuusbudjetoinnin tarkoitusta lainsäädännön kannalta.

Valiokunnan mielestä erilaisten rahoitusmallien käytön haasteena on liikennehankkeiden kokonaisuuden hallinta; mikä on hankekorin suuruus ja kuinka paljon jää seuraavalle hallituskaudelle rahoitettavaksi jo aloitettuja hankkeita. Erityisesti haastetta aiheuttaa valtiontalouden kestävyysvajeen aiheuttama rahoituksen pysyvä niukkuus ja toisaalta investointitarpeiden suuri määrä. Liikenne- ja viestintävaliokunta on valtioneuvoston liikennepoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä (LiVM 9/2008 vp — VNS 3/2008 vp) samoin kuin valtiovarainvaliokunta selonteosta antamassaan lausunnossa (VavL 5/2008 vp — VNS 3/2008 vp) tarkastellut monipuolisesti liikenneinvestointien budjetointia ja kehysmenettelyä sekä vaihtoehtoisia rahoitusmalleja. Tarkastusvaliokunta on ottanut aihepiiriin kantaa valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa hallituksen talousarvioesityksestä vuodelle 2010 (TrVL 4/2009 vp — HE 138/2009 vp). Tarkastusvaliokunnan mielestä liikenneinvestointien budjetointikäytäntö samoin kuin niiden käsittelytapa kehyksessä vaativat vielä perusteellista selvitystä ja kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaisen toimintatavan kehittämistä.

Tarkastusvaliokunta korostaa liikenneinvestointien tärkeyttä ja merkitystä koko kansantalouden näkökulmasta. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä toteuttaa yli vaalikausien jatkuvaa investointiohjelmää ja liikenneväylien rakentamista järkevän ja kustannuksia säästävän liikennepoliitiikan toteuttamiseksi. Vaalikausi ja valtiontalouden kehyskausi ovat liikenneinvestointien suunnittelun ja toteutuksen kannalta liian lyhyitä ajanjaksoja. Investointiohjelmää on tarkasteltava vähintään 10–15 vuoden aikajänteellä. Valiokunnan mielestä budjettirahoituksen on oltava myös jatkossa pääasiallinen lii-

kenneinvestointien rahoitustapa, mutta tämä ei estä myös muiden rahoitusmallien käyttöä ja kehittämistä. Valiokunnan mielestä investointien ja rakentamisen jatkuvuus on turvattava myös hallitus- ja kehyskauden taitteessa.

Rataverkon korjausvelka

Hallituksen kehyspääöksessä radanpidon rahoituksesta korvausinvestointien osuus on 130—140 miljoonaa. Tämä taso ei valiokunnan mielestä riitä rataverkon korjausvelan pienentämiseen, vaan rataverkon kunto heikkenee edelleen. Rautatieliikenteen asiakkaille tämä näkyy toistuvina liikennerajoituksina ja -häiriöinä ja myös turvallisuuden vaarantumisena. Korvausinvestointien vuosittaisten määrärahojen pitäisi olla 190—200 milj. euroa vuosittain, jotta rataverkon taso ei nykyisestä heikkenisi. Rataverkon kunto on ensisijainen tekijä taloudellisuuden ja työllisyyden ja sekä henkilö- että tavaraliikenteen täsmällisyyden parantamisessa ja luo perustan muille kehittämistoimille.

Rataverkon korjausvelka ja määrärahojen alimitoitus tarkoittavat käytännössä esimerkiksi sitä, että päällysrakenteen uusimistöistä on jouduttu tinkimään. Heikkokuntoinen päällysrakenne johtaa mm. routavaurioihin ja niistä johtuviin nopeusrajoituksiin myös vilkkaasti liikennöidyillä rataosilla. Tänä keväänä routavaurioista johtuvia rajoituksia on yli 700 ratakilometrillä, mikä johtaa huomattaviin myöhästymisiin. Routaongelmien poistaminen edellyttäisi 200 miljoonan euron määrärahaa esimerkiksi viiden vuoden aikana eli 40 milj. euroa vuodessa.

Seinäjoki—Oulu ja muut ratainvestoinnit

Kehyspääöksessä mainitaan 2011 käynnistettävä Seinäjoki—Oulu-rataosan palvelutason parantamisen II-vaihe ja Rovaniemi—Kemijärvi-rataosan sähköistys. Seinäjoki—Oulu-rataosan rahoitukseen on kehysessä kuitenkin varauduttu vain 5 milj. eurolla. Tarkastusvaliokunta kiinnittää erityistä huomiota määrärahan pienuuteen ja siitä aiheutuvaan ratahankkeen keskeytymisuhkaan. Valiokunta ei pidä tätä kokonaistalou-

dellisesti tarkoituksenmukaisena toimintatapana. Seinäjoki—Oulu on valtakunnallisesti tärkein menossa oleva ratahanke, jonka ripeä eteneminen ja valmistuminen alkuperäisen tavoitteen mukaisesti vuonna 2014 on valiokunnan mielestä ehdottoman välttämätöntä. Riittämätön rahoitus uhkaa lykätä hankkeen valmistumisen pitkälle 2020-luvulle. Tästä aiheutuu merkittäviä kansantaloudellisia tappioita. Mikäli hanke valmistuisi kokonaisuudessaan alkuperäisen aikataulun mukaisesti, jo pelkästään tästä aiheutuva yhteiskuntataloudellinen säästö on asiantuntijarvion mukaan yli 200 milj. euroa.

Ilman lisärahoitusta kehyspääös merkitsee 500 työntekijän työmaan keskeytymistä jo kuluvan vuoden syksyllä, millä olisi huomattavat työllisyysvaikutukset sen lisäksi, että kansallisesti tärkeän hankkeen valmistuminen viivästyy. Ratahankkeeseen jo käytetystä lähes 200 milj. euron investoinnista saadaan täysi hyöty vasta, kun rataosa valmistuu. Kehyspääöksellä tähän uhkaa mennä useita ylimääräisiä vuosia. Samalla rautateiden palvelutaso heikkenee ja asiakkaat siirtyvät muiden liikennevälineiden käyttäjiksi vastoin ilmastopoliittisia tavoitteita.

Junaliikenteen ostomäärärahat

Kaukojunaliikenteen vuonna 2011 päättyvän VR:n ja LVM:n välisen sopimuksen mukaan valtion ostot ovat 31,5 milj. euroa vuodessa. Vuodesta 2012 lukien tähän tarkoitukseen on laskennallisesti varattu vain 20 milj. euroa vuosittain. Kehyspääöksessä todetaan, että määrärahan tasosta päättäisi seuraava eduskunta. Liikenteen käytännön järjestelyjä — mahdollinen liikenteen ja henkilöstön sopeuttaminen, aikataulusuunnittelu, ratap kapasiteetin varaaminen — ajatellen kehyspääöksen aikataulu on erittäin vaikea. Jo keväällä 2011, siis ennen seuraavan eduskunnan valintaa, tulisi liikenteen harjoittajalla olla täsmällinen tieto vuodelle 2012 ostettavan liikenteen määrästä. Kehyspääös tarkoittaa käytännössä ostoliikenteen vähentämistä yli kolmanneksella. Tällä on väistämättä vaikutuksia junaliikenteen kattavuuteen, vuorojen tiheyteen ja valtakunnalliseen palvelutasoon. Valiokun-

nan mielestä ostoliikenteen määrärahojen taso on viipymättä palautettava nykytasolleen.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Ahde /sd	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Petri Salo /kok
jäs.	Risto Autio /kesk	Kari Uotila /vas
	Pertti Hemmilä /kok	Pekka Vilkuna /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Raimo Vistbacka /ps.
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.