



Innst. 165 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:169 S (2009–2010)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Bård Hoksrud, Tord Lien og Gjermund Hagesæter om tiltak mot vedlikeholdsetterslep

Til Stortinget

Sammendrag

Det er etter forslagsstillernes mening et stort behov for å få på plass en nasjonal plan for å dekke inn vedlikeholdsetterslepet på den norske infrastrukturen. I tillegg til å få dekket vedlikeholdsetterslepet må en slik plan inneholde forslag til strukturendringer som permanent fjerner en del av de underliggende årsakene til at det har oppstått et vedlikeholdsetterslep. Forslagsstillerne peker på at en rekke tiltak bør gjennomføres, og vil blant mange trekke frem følgende konkrete løsningsforslag:

- For vei og jernbane er det særlig viktig å få på plass langsiktige finansieringsløsninger gjennom mulighet for låneopptak, slik man allerede har i lufthavnsektoren.
- For kommunale og andre offentlige bygg vil offentlig-privat samarbeid kunne løse mye av vedlikeholdsproblematikken, ikke minst når det gjelder helsebygg.
- Effektiv statlig regulering er en forutsetning for effektiv utbygging av energinett, og også en viktig løsning for store infrastrukturprosjekter innenfor vei og jernbane.
- En samlet norsk vann- og avløpslov er en forutsetning for å få oppgradert vann- og avløpsnettet gjennom effektiv bruk av privat sektor, både for

kortsiktige driftskontrakter og langsiktig offentlig-privat samarbeid (OPS).

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremlegge en plan til Stortinget om innhenting av vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor.»

Det vises til dokumentet for redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at dokumentet har vært til uttalelse hos finansminister Sigbjørn Johnsen. Finansministerens brev av 18. oktober 2010 er vedlagt denne innstillingen.

Komiteen viser videre til at utkast til innstilling har vært forelagt kommunal- og forvaltningskomiteen, som i brev av 9. desember 2010 uttaler:

«Kommunal- og forvaltningskomiteen slutter seg til sine respektive fraksjoners merknader og forslag i finanskomiteens utkast til innstilling.»

Komiteen viser til at forslagsstillerne mener det er et stort etterslep på vedlikehold av offentlige bygg og infrastruktur, og ber regjeringen om å få på plass en nasjonal plan for å dekke inn vedlikeholdsetterslepet. Forslagsstillerne har tatt utgangspunkt i en rapport fra Rådgivende Ingeniørers Forening fra 10. mars 2010, og ønsker gjennom dette representantforslaget en helhetlig gjennomgang av vedlikeholdsetterslepet der man fokuserer på veier, jernbane og flyplasser, energidistribusjon, offentlige bygg, vann- og avløpsanlegg.

Komiteen viser til at forslagsstillerne mener det er mange grunner til dette vedlikeholdsetterslepet, og at man peker spesielt på dårlig organisering, dårlige styringsverktøy og manglende politisk vilje til å bevilge midlene som skal til. Videre begrunner man det i en stor offentlig sektor som eier og forvalter en stor bygningsmasse og med mange offentlig ansatte som ikke har kompetanse på eiendomsforvaltning. Forslagsstillerne peker også på at

«Perspektivmeldingen til regjeringen Bondevik II viste et effektiviseringspotensial i offentlige virksomheter på mellom 10 og 26 prosent. Hadde dette blitt tatt tak i, ville arbeidet med å følge opp vedlikeholdsetterslepet blitt vesentlig enklere. I stedet har politikken gått motsatt vei. Antall offentlig ansatte har økt med nærmere 10 prosent siden den rødgrønne regjeringen overtok i 2005.»

Forslagsstillerne trekker i forslaget også fram at man mener det er behov for å endre budsjetterings-systemet i staten, og ta i bruk finansieringsordningen OPS.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, deler ikke forslagsstillerens syn på at vedlikeholdsetterslepet skyldes en stor offentlig sektor med for mange offentlig ansatte og politikere som ikke har kompetanse på eiendomsforvaltning.

Flertallet viser til brevet fra finansministeren og støtter finansministerens vurderinger av forslaget med hensyn til hvilke forutsetninger man legger til grunn for spørsmålet om hvor stort vedlikeholdsetterslepet er, hva som inngår i nasjonalformuen og synet på budsjetteringsystemet i staten.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, vil også peke på at beslutninger om hvor mye penger som skal brukes på vedlikehold, handler om prioritering.

Dette flertallet vil peke på at regjeringen i Nasjonal transportplan 2010–2019 har planlagt å bruke 322 mrd. kroner over statsbudsjettet til drift, vedlikehold og utbygging av infrastruktur for samferdsel – 100 mrd. kroner mer enn planrammen for forrige NTP for 2006–2015 som regjeringen Bondevik II la fram. For å møte behovene og utnytte de økte ressursene mest mulig effektivt har regjeringen prioritert å øke rammene til samferdsel i forhold til tidligere, og å opprioritere vedlikehold og fjerne flaskehals. Det er i NTP 2010–2019 lagt opp til en investeringsstrategi både på vei og jernbane som legger vekt på mer sammenhengende utbygging av lengre strekninger, noe som vil gi større effektivitet og bedre samfunnsnytte, og prosjektene vil kunne tas i bruk tidligere.

Dette flertallet viser til at regjeringen har varslet en jevn opptrapping av NTP i denne stortingsperioden, noe som ble fulgt opp i statsbudsjettet for 2010. Regjeringen fortsetter opptrappingen i budsjettforslaget for 2011 og foreslår at bevilgningene til NTP-formål øker med 2,6 mrd. kroner fra saldert budsjett 2010.

Dette flertallet viser også til at bevilgningene til de regionale helseforetakene i 2008 økte med 1,67 mrd. kroner til vedlikehold og investeringer i bygg og utstyr ved landets sykehus.

Dette flertallet understreker at det i NTP 2010–2019 også er foretatt en vurdering av OPS som finansieringsalternativ. OPS innen samferdsel er prøvd ut på 3 veiutbyggingsprosjekter i NTP 2002–2011. Dette flertallet viser til at regjeringen engasjerte TØI og Dovre Internasjonal AS til å evaluere disse OPS-prosjektene i forkant av at NTP 2010–2019 ble utarbeidet. Erfaringene med OPS så langt viser at OPS-modellen har gitt raskere prosjektgjennomføring, og kombinasjonen utbygging og drift er ett av særtrekkene som har vært positive. Evalueringsrapporten sier imidlertid også at det ikke er mulig å dokumentere verken høyere eller lavere kostnader enn ved tradisjonell gjennomføring, og at det er mulig å hente ut gevinster gjennom bedre kontraktsstrategier innenfor et system med ordinære bevilgninger over statsbudsjettet, uavhengig av privat finansiering. Ifølge evalueringen kan hypotesen om optimalisering av livssyklus-kostnadene foreløpig ikke bekreftes. Tvert imot peker evalueringen på at OPS-selskapets tilnærmede monopol på å gjennomføre endringer i vegplanlegging er en stor utfordring, og kan medføre økte livssyklus-kostnader. OPS-finansiering av samferdselsprosjekter innebærer at staten lånefinansierer utgiftene i tillegg til de ordinære bevilgningene på statsbudsjettet. Tilbakebetalingen av disse lånene må dekkes av framtidige års samferdselsbevilgninger, som vil være en del av de samlede utgifter. Dette flertallet viser til at dette

er en modell som regjeringen og stortingsflertallet i behandlingen av NTP 2010–2019 ikke så behov for å videreføre nå, og det er ikke noe som er framkommet siste år siden dette vedtaket ble gjort, som endrer på det. Dette understrekes også i finansministerens brev til komiteen av 18. oktober 2010.

Dette flertallet er av den oppfatning at prioritering av vedlikehold handler om politiske valg av hva en skal bruke fellesskapets penger på. Som også forslagsstillerne peker på, er oppgavene mange, og behovet for vedlikehold og utbedringer av eksisterende bygningsmasse og infrastruktur er stort. Regjeringen prioriterer vedlikehold innenfor de ordinære årsbudsjetter for de ulike sektorene, og har blant annet oppprioritert vedlikehold av vei og jernbane de siste årene på grunn av det etterslepet på vedlikehold som har opparbeidet seg over flere år under skiftende regjeringer. Dette flertallet mener det ikke er hensiktsmessig med en særskilt sektorovergripende plan for vedlikehold, men at dette bedre kan ivaretas innenfor den enkelte sektor, og støtter ikke forslaget.

Dette flertallet tilrår at forslaget ikke vedtas.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er viktig at staten utnytter handlingsrommet som finnes i norsk økonomi på en mest mulig effektiv måte. Dette vil kreve anvendelse av andre finansierings- og organisasjonsmodeller som for eksempel prosjektfinansiering og offentlig-privat samarbeid – OPS.

Disse medlemmer har blant annet merket seg de klare anbefalingene fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, en rekke fagorganisasjoner og næringsorganisasjoner som alle er positive til å gå videre med OPS som organiseringsmodell.

Disse medlemmer vil ha en raskere realisering av viktige samferdselsprosjekter og mest mulig igjen for investeringene, og går inn for at langsiktige og forutsigbare finansieringsordninger for store nye prosjekter må benyttes fremover.

Disse medlemmer peker på at OPS-modellen gir sterke insentiver til de private aktørene, fordi aktørene i tillegg til ansvar for produktiviteten er tildelt ansvaret for mengde og ytelse i levetiden. Erfaringene så langt peker i retning av at dette er en mer hensiktsmessig risikofordeling enn den tradisjonelle modellen, og det har vært observert omfattende innovasjon på områdene gjennomføringsstrategi, prosjektorganisering, kontraktsstrategi og prosjektfinansiering.

Disse medlemmer viser til at den viktigste positive egenskapen med privat finansiering er uavhengigheten av årlige offentlige budsjetter. Disse medlemmer peker på det omfattende behovet for

infrastrukturinvesteringer og vedlikehold. I denne sammenheng er det flere grep enn OPS som kan og bør vurderes. Disse medlemmer vil derfor anmode om at regjeringen åpner for både mer OPS og prosjektfinansiering og andre alternative finansierings- og organiseringsformer.

Disse medlemmer peker på at Norge, bl.a. fra utbyggingen av Gardermoen, har erfaring med prosjektfinansiering gjennom opprettelse av eget statlig selskap for det enkelte prosjekt som skal løses. Disse medlemmer peker på at denne og andre prosjektfinansieringsmodeller brukes i andre land og kan gi raskere igangsettelse, reduserte utbyggingskostnader og raskere ferdigstilling. Med bakgrunn i de store behovene for investering i infrastruktur mener disse medlemmer derfor at prosjektfinansiering bør tas i bruk i løpet av 2011, i stedet for å avvente resultatet av mulige drøftelser om alternative finansieringsformer i forbindelse med rulleringen av NTP 2014–2023. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme sak om OPS-finansiering, prosjektfinansiering og alternativ organisering av utbyggingsprosjekter for å sikre en mer effektiv, forutsigbar og rasjonell gjennomføring av vedlikeholds- og utbyggingsprosjekt.»

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til at Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) la 10. mars 2010 frem rapporten «State of the Nation», som viste at vedlikeholdsetterslepet på offentlige bygg og infrastruktur var kommet opp i 800 mrd. kroner. Rapporten bygde på en vurdering av 11 ulike områder med verdier for totalt 4 000 mrd. kroner, og 8 av de 11 områdene hadde store etterslep på vedlikehold. Dårligst stilt var kommunale bygg, avløp, riks- og fylkesveier og jernbane. Lufthavner, avfallsbehandlingsanlegg og energianlegg ble derimot vurdert til å ha god nok tilstand. Disse medlemmer ønsker gjennom dette representantforslaget en mer helhetlig gjennomgang av vedlikeholdsetterslepet, med følgende viktige delområder: veier, jernbane og flyplasser, energidistribusjon, offentlige bygg, vann- og avløpsanlegg.

Disse medlemmer har i representantforslaget avdekket et stort behov for å få på plass en nasjonal plan for å dekke inn vedlikeholdsetterslepet på den norske infrastrukturen. I tillegg til å få dekket vedlikeholdsetterslepet må en slik plan inneholde forslag til strukturendringer som permanent fjerner en del av de underliggende årsakene til at det har oppstått et vedlikeholdsetterslep. Disse medlemmer peker på at en rekke tiltak bør gjennomføres, og vil blant mange trekke frem følgende konkrete løsningsforslag:

For vei og jernbane er det særlig viktig å få på plass langsiktige finansieringsløsninger gjennom mulighet for låneopptak, slik man allerede har i luftfartsektoren. Disse medlemmer peker på at etterslepet på vedlikehold på alle tre forvaltningsnivå fortsatt er omfattende og til dels økende. Investering i opprustning og modernisering av veinettet vil gi stor samfunnsmessig avkastning og være et viktig bidrag til å øke økonomiens vekstevne gjennom å gjøre den mer konkurransedyktig. Gode, sikre og energieffektive veier gir reduserte transportkostnader, ulykkeskostnader og miljøkostnader. For kommunale og andre offentlige bygg vil offentlig-privat samarbeid kunne løse mye av vedlikeholdsproblematikken, ikke minst når det gjelder helsebygg. Effektiv statlig regulering er en forutsetning for effektiv utbygging av energinett, og også en viktig løsning for store infrastrukturprosjekter innenfor vei og jernbane. En samlet norsk vann- og avløpslov er en forutsetning for å få oppgradert vann- og avløpsnettet gjennom effektiv bruk av privat sektor, både for kort-siktige driftskontrakter og langsiktig offentlig-privat samarbeid (OPS).

Disse medlemmer viser til begrunnelsen i representantforslaget og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremlegge en plan til Stortinget om innhenting av vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor.»

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det er viktig med økt fokus og oppmerksomhet rundt å ta vare på eksisterende infrastruktur og dermed allerede investert kapital. Disse medlemmer mener det er viktig med et planmessig syn på vedlikehold som følges opp i de ordinære budsjettbehandlingene. Disse medlemmer mener også at regjeringen har mer fokus på nye prosjekter og dermed glemmer at også eksisterende eiendomsmasse og infrastruktur trenger politisk oppmerksomhet. Disse medlemmer minner om Perspektivmeldingen til regjeringen Bondevik II som viste et effektiviseringspotensial i offentlige virksomheter på mellom 10 og 26 prosent. Hadde dette blitt tatt tak i, ville arbeidet med å følge opp vedlikeholdsetterslepet blitt vesentlig enklere. Disse medlemmer vil også vise til Høyres alternative statsbudsjetter de siste årene hvor Høyre har prioritert salg av offentlig eiendom og redusert byråkrati. Når det gjelder satsing på samferdsel, vil disse medlemmer peke på Høyres forslag om å etablere et vedlikeholdsfond på 50 mrd. kroner. Den årlige avkastningen fra dette fondet skal komme i tillegg til ordinære bevilgninger, og benyttes til å møte utfordringene med det store etterslepet på vedlikehold av veg- og jernbanenettet. Disse medlemmer mener også at regjeringen får

for lite ut av pengene og er kritisk til at regjeringen stadig er motstander av offentlig-privat-samarbeid. Et økt fokus på sammenhengen mellom investeringskostnader og drifts- og vedlikeholdskostnader er etter disse medlemmers mening helt nødvendig. Det er derfor viktig å bruke andre og moderne modeller for vegfinansiering.

Disse medlemmer viser også til Høyres forslag om å splitte Jernbaneverket i to enheter, hvor den ene skal eie infrastrukturen og stasjonene, mens den andre enheten skal utføre investeringer og vedlikehold i konkurranse med andre aktører. Disse medlemmer ønsker også et uavhengig vegtilsyn skilt ut fra Statens vegvesen, slik at tilsynet kan operere uavhengig slik andre tilsyn i dag gjør. Et bedre vegtilsyn ville ført til økt fokus på drift og vedlikehold av eksisterende vegnett. Det ville igjen ført til at tiltak kunne settes i verk på et tidligere tidspunkt og at større og dyrere skader dermed ikke ville oppstått.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Bondevik II i budsjettet for 2006 foreslo en mer effektiv statlig bygge- og eiendomspolitikk. Reformen omfatter bl.a. utvidelse av husleieordningen med skille mellom bruker og forvalter slik at dette som hovedregel omfatter all statlig eiendom, innføring av nye beslutningsrutiner i bygge- og eiendomsaker, opprettelse av et eget rådgivningsorgan for å skille rådgiver- og leverandørrollen, opprettelse av en forvaltningsbedrift som skal forvalte alle statlige eiendommer i universitets- og høyskolesektoren, rammebetingelser som bidrar til økt konkurranse og effektivitet i eiendomsforvaltningen og tilrettelegging for bedre og mer kontinuerlig vedlikehold. Samlet innsparingsanslag av denne politikken ble anslått til 1–2 mrd. kroner. Reformen var ment satt i verk 1. januar 2007.

Disse medlemmer mener også at det ikke alltid er en offentlig oppgave å bygge, eie og drive tilbud som kan løses i samarbeid med private aktører. Det finnes en rekke modeller der private bygger og det offentlige leier byggene. Det er også svært vanlig med privat eierskap i barnehager, barnevern, skoler, rusomsorg og innenfor sosial boligbygging. Disse medlemmer viser til at brukerundersøkelser viser at private tilbud ofte scorer høyere på tilfredshet blant brukerne på parametere som bygningsmessig standard og vedlikehold.

Komiteens medlem fra Venstre er enig med forslagsstillerne i at det er et stort behov for å få på plass en overordnet plan for å dekke inn vedlikeholdsetterslepet når det gjelder store deler av norsk infrastruktur. Dette medlem er også enig med finansministeren som peker på at beslutninger om hvor mye penger som skal brukes på vedlikehold handler om prioriteringer, og ikke minst prioriterin-

ger innenfor en helhetlig ansvarlig økonomisk ramme. Dette medlem ser få «raske grep» som kan løse utfordringene, men at dette må sees i en helhetlig sammenheng mellom økonomiske prioriteringer og vilje til modernisering av offentlig sektor, bl.a. når det gjelder kommunestruktur. Dette medlem vil imidlertid peke på at økt bruk av OPS jf. Representantforslag 179 S (2009–2010), innføring av nøytral merverdiavgift for stasforvaltningen og forslaget fra regjeringen Bondevik II om en effektiv statlig bygge- og eiendomspolitikk kan frigjøre midler som kan brukes til å dekke inn deler av vedlikeholdsetterslepet.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Dokument 8:169 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Bård Hoksrud, Tord Lien og Gjermund Hagesæter om tiltak mot vedlikeholdsetterslep – vedlegges protokollen.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme sak om OPS-finansiering, prosjektfinansiering og alternativ organisering av utbyggingsprosjekter for å sikre en mer

effektiv, forutsigbar og rasjonell gjennomføring av vedlikeholds- og utbyggingsprosjekt.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremlegge en plan til Stortinget om innhenting av vedlikeholdsetterslepet i offentlig sektor.

Forslag fra Venstre:

Forslag 3

Dokument 8:169 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Bård Hoksrud, Tord Lien og Gjermund Hagesæter om tiltak mot vedlikeholdsetterslep – vedlegges protokollen.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til merknadene og representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:169 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Bård Hoksrud, Tord Lien og Gjermund Hagesæter om tiltak mot vedlikeholdsetterslep – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 14. desember 2010

Torgeir Micaelsen

leder

Irene Johansen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 18. oktober 2010

Representantforslag Dok. 8:169 S (2009-2010) fra stortingsrepresentantene Hoksrud, Hagesæter, Jensen og Lien om tiltak mot vedlikeholdsetterlep

Jeg viser til forslaget fra stortingsrepresentantene Jensen, Hoksrud, Lien og Hagesæter om at Regjeringen skal fremme en plan for Stortinget om innhenting av vedlikeholdsetterlep i offentlig sektor. Transport- og kommunikasjonskomiteen har bedt om uttalelse fra Samferdselsdepartementet til forslaget. Samferdselsdepartementet har oversendt saken til Finansdepartementet som rette vedkommende.

Forslagsstillerne mener det er et stort etterslep på vedlikehold av offentlige bygg og infrastruktur. Det vises i hovedsak til en undersøkelse gjennomført av Rådgivende Ingeniørers Forening. Forslagsstillerne går nærmere inn på en beskrivelse av tilstanden innen flere sektorer, og det presenteres anslag på vedlikeholdsetterlep i den enkelte sektor: offentlige veier (om lag 325 mrd. kroner), jernbane (200 mrd. kroner), flyplasser (tilfredsstillende standard), kommunale bygg (150 mrd. kroner), skolebygg (65 mrd. kroner), kirkebygg (ikke kvantifisert), energidistribusjon (i hovedsak tilfredsstillende), helsebygg (om lag 25 mrd. kroner for sykehus og 10,9 mrd. kroner for kommunale formålbygg innenfor helsefeltet), samt vann- og avløpsanlegg (110 mrd. kroner).

Forslagsstillerne mener på dette grunnlaget at det er behov for en nasjonal plan for innhenting av vedlikeholdsetterlep i offentlig sektor. Det pekes på at en slik plan må vise hvordan vedlikeholdsetterlepet skal dekkes inn. I tillegg mener forslagsstillerne at en slik plan må inneholde forslag til strukturendringer, og det vises bl.a. til lånefinansiering av veg- og jernbaneprosjekter, offentlig privat samarbeid (OPS) innen offentlige bygg og endring av budsjettssystemet fra kontantprinsippet til periodiseringsprinsippet.

La meg først understreke at det ikke bare er fysisk infrastruktur og bygninger som inngår i nasjonalformuen. Nasjonalformuen består av menneskelig kapital, natur- og miljøkapital, realkapital og netto fordringer på utlandet. Det er først og fremst menneskelige ressurser – eller humankapitalen – som gjør Norge til et rikt land. Beregninger gjort av Statistisk sentralbyrå viser at denne kapitalen utgjør 73 pst. av nasjonalformuen, mens de gjenværende olje- og gassreservene utgjør 12 pst. Det er derfor ikke rasjonelt å innrette offentlig budsjettering slik at forvaltningen av én del av nasjonalformuen gis særlig prioritet i disponeringen av offentlige midler.

Jeg vil ikke her gå inn på alle enkeltheter i forslagsstillerens begrunnelse for forslaget. Det må likevel nevnes at spørsmålet om hvor stort et «vedlikeholdsetterlep» er, alltid vil være et spørsmål om hvilke forutsetninger en legger til grunn for analysen, herunder forutsetninger om hva som vil være hensiktsmessig standard og omfang av den offentlige realkapitalen. Dette er en vurdering i seg selv, både når det gjelder vedlikehold og nyinvesteringer. Det vesentlige i denne sammenheng er imidlertid ikke størrelsen på et slikt etterslep, men viktigheten av å ta godt vare på den offentlige realkapitalen totalt sett.

Jeg deler representantenes utgangspunkt om at vedlikehold av offentlig infrastruktur og bygninger er viktig. Å ta vare på den realkapitalen vi har, kan være vel så viktig som å investere i ny kapasitet. Jeg mener at spørsmålet om hvor høyt vedlikehold skal prioriteres, best håndteres i sektorplaner som legges fram for Stortinget og i de årlige statsbudsjettene.

Regjeringen Stoltenberg II har prioritert midler til å vedlikeholde og investere i offentlig infrastruktur. Innenfor de budsjetttrammer handlingsregelen tilsier, har Regjeringen for eksempel lansert et kraftig løft for veg og jernbane. Gjennom NTP 2010–2019 tar Regjeringen sikte på å bruke i alt 322 mrd. kroner over statsbudsjettet til utbygging, drift og vedlikehold av veg- og jernbanenettet og til tiltak i havner og farleder. Dette er 100 mrd. kroner (45 pst.) mer enn planrammen i NTP 2006–2015, lagt fram av Bondevik II-regjeringen. Regjeringen vil fase satsingen på samferdsel så raskt som mulig inn i økonomien, men innenfor de begrensninger et forsvarlig økonomisk opplegg setter. Bevilgningene i 2010 innebar en betydelig innfasing allerede det første året i planperioden. Regjeringen fortsetter opptrappingen i budsjettforslaget for 2011 og foreslår at bevilgningene til NTP-formål øker med 2,6 mrd. kroner fra saldert budsjett 2010. Videre ble bevilgningene til de regionale helseforetakene i 2008 økt med 1,67 mrd. kroner til vedlikehold og investeringer i bygg og utstyr ved landets sykehus.

Representantene foreslår en overgang til budsjettvedtak basert på periodiserte kostnader og ulike former for lånefinansiering av statlige investeringer. Regjeringen drøftet dette spørsmålet i St.prp. nr. 1 (2006–2007) Gul bok. Der framgår det at Regjeringen mener at det ikke er hensiktsmessig å innføre nye særlige budsjettordninger for statlige investeringer. Hovedbegrunnelsen for dette er:

- Det er ikke bare statlige investeringer i realkapital som bidrar til økt framtidig velferd og verdiskaping. Andre utgifter kan i like stor grad bidra til dette, for eksempel utgifter til helsetjenester, utdanning og forskning, barnehager, arbeidsmarkedstiltak, miljøtiltak og forebyggende tiltak av ulik art. Dette taler mot å etablere ordninger som generelt prioriterer investeringer i realkapital i konkurransen om de tilgjengelige budsjettmidlene.
- Handlingsregelen, som ligger til grunn for vår budsjettpolitikk, bestemmer hvor mye som hvert år kan brukes av petroleumsinntektene til drift, investeringer og overføringer (dvs. utgifter «over streken»). Regelen er dermed også avgjørende for størrelsen på de totale utgiftsrammene for de årlige statsbudsjettene. For at handlingsregelen skal kunne oppfylle sin budsjettpolitiske hensikt, bør det ikke etableres nye ordninger der ordinære statlige utgifter til drift, investeringer eller overføringer finansieres på annen måte enn ved bevilgninger «over streken», for eksempel ved lån. Slike finansieringsordninger endrer ikke utgiftenes reelle karakter og deres virkninger i økonomien.
- Lånefinansiering av statlige investeringer kan heller ikke begrunnes ut fra rasjonelle økonomiske hensyn. Staten har ikke behov for å lånefinansiere verken sine investeringer eller andre utgifter som i dag føres «over streken».
- Eksisterende budsjettssystem hindrer ikke at det skaffes budsjettmessig rom for nye investeringer dersom de når opp i konkurransen med andre tiltak på budsjettet. Spørsmålet om omfanget av nye investeringer innenfor budsjetttrammene vil derfor bero på hvor prioriterte disse investeringene er i forhold til andre tiltak på budsjettet. Budsjettssystemet legger videre til rette for at igangsatte investeringer kan sikres tilstrekkelige midler til å kunne ferdigstilles på rasjonell måte.

Der framgår videre i St.prp. nr. 1 (2006–2007) at Regjeringen legger til grunn at budsjettvedtakene fortsatt bør baseres på kontantprinsippet både for investeringer og andre utgifter, bl.a. fordi dette gir de mest entydige vedtakene og dermed de klareste fullmaktene for forvaltningen. Budsjettvedtak basert på periodiserte kostnader av investeringer åpner i prinsippet for å gi statlige virksomheter låne- og plasseringsadgang. Staten har imidlertid som nevnt ikke noe behov for å lånefinansiere verken sine investeringer eller andre utgifter som i dag føres «over streken». Bruk av kostnadsbudsjettering av investeringer for å oppnå lånefinansiering vil ikke kunne begrunnes ut fra økonomiske rasjonelle hensyn og vil ikke harmonere med de hensyn som ligger bak handlingsregelen.

Det nevnes for øvrig at regjeringen Bondevik II og et bredt flertall i Stortingets finanskomité også gikk mot å erstatte kontantprinsippet for bevilgningsvedtakene med kostnadsbudsjettering, samt å fatte flerårige budsjettvedtak for utvalgte prosjekter, jf. omtale i Gul bok 2004 og Budsjettinnst. S. nr. 6 (2003–2004).

På denne bakgrunn mener jeg at det ikke er aktuelt å endre dagens budsjettssystem for å kunne legge til rette for nødvendige bevilgninger til vedlikehold i offentlig sektor. Jeg er således ikke enig med representantene i at vi står overfor systemfeil. I stedet får jeg inntrykk at av at kritikken i hovedsak er motivert av et ønske om mer penger til bestemte formål. Da står vi igjen med en diskusjon om prioritering, og ikke om budsjettssystem. Det er heller ikke hensiktsmessig å lage en særskilt plan for vedlikehold på tvers av sektorer, men at dette bedre håndteres i behandlingen av særskilte sektorplaner, som for eksempel Nasjonal transportplan, og i de årlige budsjettene.

