

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2004 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2005

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 september 2004 regeringens proposition om statsbudgeten för 2005 (RP 151/2004 rd) till finansutskottet för beredning. Förvaltningsutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna finansutskottet ett utlåtande om budgetpropositionen när det gäller dess eget behörighetsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- gränsbevakningschef, viceamiral Jaakko Smolander, polisdirektör Jorma Toivanen, polisdirektör Kari Rantama, regionutvecklingsdirektör Tiina Tikka, planeringschef Jukka Aalto, ekonomichef Mauno Iskala, regeringsråd Riitta Koponen, regeringsråd Tarja Oksanen och överinspektör Vesa Lappalainen, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, finansråd Anja Simola, konsultativ tjänsteman Petri Syrjänen,

- konsultativ tjänsteman Kirsti Vallinheimo och överinspektör Marjaana Laine, finansministeriet
- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet
- resultatenhetschef Kaarina Koskinen, Utlänningsverket
- poliskommendör Jukka Riikonen, polisinsättningen i Helsingfors härad
- planeringschef Reijo Vuorento, Finlands Kommunförbund
- ekonomi- och socialpolitisk sekreterare Ilkka Alava, Statens samorganisation, även som representant för Förhandlingsorganisationen för utbildade inom den offentliga sektorn JUKO
- förhandlingschef Harri Sirén, Pardia rf, även som representant för Förhandlingsorganisationen för utbildade inom den offentliga sektorn JUKO
- ordförande Hannu Sainio, Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Den kommunala ekonomin

Kommunernas ekonomi försämrades 2003. Ännu 2004 kommer kommunernas och samkom-

munernas årsbidrag att försämrats och vara mindre än avskrivningarna. Staten och Finlands Kommunförbund har gjort den gemensamma bedömningen att den finansiella balansen i kommunernas ekonomi förbättras 2005 och även

åren därpå under granskningsperioden 2004—2008. Man räknar med att årsbidraget stiger 2005 till 1,6 miljarder euro från 1,4 miljarder euro 2004. Orsaken till att den finansiella balansen förbättras är att driftsekonomin utgifter ökar något långsammare under granskningsperioden än skatteinkomsterna och statsandelarna sammantagna. Balansen i kommunernas ekonomi är trots allt ytterst känslig under de närmaste åren och tillåter varken nya uppgifter eller breddning av gamla. Också framöver kommer skillnaderna att vara stora i den finansiella balansen mellan kommuner, regioner och samkommuner.

Jämfört med ett år tidigare stärks kommunernas ekonomi enligt budgetpropositionen med ca 250 miljoner euro 2005 genom statens sammantagna åtgärder som inkluderar ändringar i verksamheten och budgetbeslut, indexhöjningar av statsandelar, en översyn av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt vissa ändringar i beskattningen och socialskyddsavgifterna. Beloppet stiger till 256 miljoner euro, om man utgår från preciserade kalkyler för undervisningsministeriets förvaltningsområde, som påverkar kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Utskottet vill trots allt påpeka att indexjusteringen av statsandelarna inte gjorts till fullt belopp. Men det är i varje händelse ett steg i rätt riktning att indexjusteringarna höjts från 50 till 75 procent av kostnaderna. Utskottet utgår från att kommunerna får full kompensation för stegringarna i kostnadsnivån. Utskottet vill dessutom framhålla att indexhöjningarna till följd av statsandelssystemet beräknas utifrån hur mycket de lagstadgade utgifterna stigit (3,1 procent 2005). Kostnadsnivån beräknas de fakto stiga 4 procent. Det finns alltså all anledning att se över statsandelssystemet med det snaraste, menar utskottet.

Dessutom bygger budgetpropositionen på att den justering av kostnadsfördelningen som gäller från början av 2005 periodiseras så att statsandelspåslaget är uppe i fullt belopp efter fyra år. Med tanke på vad som är att vänta i kommunerna på den ekonomiska fronten vore det enligt

utskottets mening bättre för kommunerna om justeringarna kunde göras mer degressivt.

Enligt inrikesministeriets kommunspezifika prognosmodell kommer kommunernas årsbidrag att vara runt 270 euro per invånare 2005. Bidraget ökar alltså med ca 32 euro från bokslutet för 2003. Kommungruppsvis betraktat ökar årsbidraget främst i kommungrupper med över 20 000 invånare och sjunker i kommungrupper med färre än 20 000 invånare. Prognosmodellen ger vid handen att bidraget som helhet betraktat skulle vara negativt i kommungrupper med färre än 2 000 invånare. Utvecklingen antas delvis bero på att utjämningstilläggen till statsandelarna minskat i och med att kommunernas totala skatteintäkter ökat långsamt 2002 och 2003. Utjämningssystemet reagerar på detta först två år senare. Dessutom har i prognosen utelämnats finansieringsunderstödet enligt prövning till kommunerna, som tidigare har kunnat användas för att balansera upp särskilt små kommuners ekonomi.

Kommunernas länestock per invånare beräknas öka från 999 euro 2003 till 1 205 euro. Stegningen beror främst på ökade investeringar. Prognoser pekar på att utslaget per invånare kommer länestockskillnaderna mellan olika kommungrupper att vara något större än årsbidragsskillnaderna. Inrikesministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda frågan om skyldighet att täcka underskott. Arbetsgruppen ska vara klar med sitt arbete inom februari 2005.

Staten måste enligt utskottets mening absolut förbinda sig att driva en långsiktig och stabil kommunpolitik för att kommunerna i hela landet ska kunna tillhandahålla kvalitativ basservice med en skälig skatte- och avgiftsbörda. Utskottet krävde i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2004 att stat och kommuner tillsammans lägger upp samordnade, övergripande riktlinjer för den ekonomiska ansvarsfördelningen som tar hänsyn till de divergerande uppgifterna och förhållandena i kommunerna. I detta hänseende är avsnittet om basservicebudgeten i budgetpropositionen ett välkommet första steg, menar utskottet.

Utskottet går närmare in på frågor med anknytning till den kommunala ekonomin i samband med behandlingen av propositioner som har samband med budgetpropositionen.

2. Gränsbevakningsväsendet

Regeringen föreslår ett nettoanslag om ca 189 miljoner euro på gränsbevakningsväsendets omkostnadsmoment (26.90.21) för 2005. I beloppet ingår inte den nivåhöjning på 3,4 miljoner euro som riksdagen beviljade gränsbevakningsväsendet i samband med behandlingen av 2004 års budget. Riksdagen förutsatte (FiUB 39/2003 rd; FvUU 4/2003 rd) att gränsbevakningsväsendet använder anslaget till att ordna beväringutbildning vid samtliga gränsjägarkompanier, upprätthålla gränssäkerheten vid östgränsen och återuppta vissa investeringar som varit avbrutna länge.

Gränsbevakningsväsendet kan med anslaget i propositionen inte klara av en fulltalig personalstyrka eller göra de investeringar som behövs. Det finansiella underskottet har lett till att reparationen av byggnader som förvaltas av gränsbevakningsväsendet av nödtvång skjuts upp redan några år. Gränsbevakningsväsendet har inte heller haft pengar att förnya de sjögående fartygen, trots att exempelvis de äldsta kustbevakningsfartygen från 1960-talet nått slutet på sin livscykel. De investeringar som inletts 2004 kan inte avbrytas utan måste fortgå flera år framåt.

En annan konsekvens av att den allmänna kostnadsnivån stiger är att köpkraften sjunker årligen i takt med inflationen i fråga om andra anskaffningar som ska betalas med omkostnadsanslagen. Den stegrade kostnadsnivån reducerar gränsbevakningsväsendets köpkraft i fråga om övriga omkostnader med ca 1 miljoner euro årligen. Detta motsvarar de årliga lönekostnaderna för i runt tal 25 personer.

Den extra personal som anställdes till östgränsen med riksdagens anslagspåslag i 2004 års budget behövs där också i framtiden. Personalstyrkan vid östgränsen behöver ytterligare stärkas med gränsbevakningsväsendets egna insatser. Behovet kommer sig av att gränstrafiken blivit livligare och särskilt av att antalet visumplik-

tiga resenärer blivit fler samt av att Ryssland skurit ned gränsövervakningen vid den finska gränsen. Personalbehovet dikteras främst av de pågående projekten att utveckla Nuijamaa och Vaalimaa gränsstationer och av att Niirala och Imatra internationella gränsövergångsställen numera är dygnetruntöppna. Också på Helsingfors-Vanda flygplats har det skett en rejäl tillväxt i passagerarströmmarna i år.

Med hänvisning till riksdagens tidigare ståndpunkt (FiUB 39/2003 rd) förutsätter förvaltningsutskottet att anslaget för gränsbevakningsväsendets omkostnader i budgetpropositionen för 2005 permanent ökas med 3,4 miljoner euro för att beväringutbildningen ska kunna fortsätta på nuvarande fyra ställen åtminstone fram till 2008, att säkerheten vid östgränsen ska kunna upprätthållas och att nödvändiga investeringar ska kunna göras.

3. Polisväsendet

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2005 ett nettoanslag på 556,2 miljoner euro för polisens omkostnader (26.75.21). I den egentliga budgeten och en tilläggsbudget för 2004 uppgår anslaget på momentet till sammanlagt 553,4 miljoner euro medan utgifterna 2003 enligt bokslutet var 532,2 miljoner euro. Dessutom föreslår regeringen i kapitlet Polisväsendet ett nytt förslagsanslag om 3,5 miljoner euro som får användas till utgifter för tolkningstjänster för utlännningar på polisens ansvar, transporter i samband med avlägsnande ur landet och transporter i samband med hämtning av gärningsmän som utlämnats till Finland (26.75.22).

Utskottet har i flera olika sammanhang påpekat att polisen måste ha möjligheter att arbeta långsiktigt på det sätt som uppgifterna och omvärlden kräver. Utskottet noterar med tillfredsställelse att nio ministerier under inrikesministeriets ledning i samverkan tagit fram ett brett upplagt program för den inre säkerheten, som regeringen antagit. Programmet har delvis tillkommit för att säkerställa de polisiära resurserna och det markerar målnivån för den inre säkerheten är och hur målen ska uppnås.

Programmets långsiktiga målsättning sträcker sig ända fram till 2015. Det oaktat bör programmet genomföras med det snaraste för att första fasens mål ska uppnås och målnivån i ett längre perspektiv säkras. Programmet för den inre säkerheten bygger på premissen att de flesta av de föreslagna åtgärderna genomförs med existerande resurser. Programmet innehåller 79 åtgärder av vilka 24 antas kräva extra resurser. I budgetpropositionen för 2005 finns pengar för åtgärder för att bekämpa svart ekonomi och ekonomisk brottslighet samt terrorism. Regeringen kom under budgetmanglingen i augusti 2004 överens om att finansieringen av programmet i övrigt tas upp i samband med ramarna för statsfinanserna 2006—2009.

Ambitionen att ekonomin ska vara stabil ligger bakom förfarandet med budgetramar. Ramarna bör fylla sin uppgift flexibelt i så motto att samhällselikt viktiga åtgärder kan finansieras på behörigt sätt. Förvaltningsutskottet har i sina utlåtanden om budgetpropositionerna upprepade gånger återkommit till obalansen mellan polisens uppgifter och de pengar som behövs för dem. Det brett upplagda och utförliga programmet för den inre säkerheten utgör en stark förankring för kravet att de olika förvaltningarna måste få adekvata resurser för att kunna genomföra programmet effektivt. På årsnivå är behovet av extra finansiering för programmet ca 50 miljoner euro, dvs. sammantaget omkring 150 miljoner euro fram till utgången av den nuvarande valperioden. Rambeslutet måste enligt utskottets mening absolut ses över för att programmet för den inre säkerheten ska kunna genomföras på korrekt sätt. Utskottet går närmare in på programmet för den inre säkerheten i sitt utlåtande FvUU 18/2004 rd. Programmet är en övergripande tvärspektoriell utvecklingsplan, som bl.a. tar sikte på att intensifiera samarbetet mellan myndigheterna i syfte att förbättra dels den inre säkerhetens effektivitet, dels servicekvaliteten.

Det är utmärkt att polisen gått in för att prioritera bekämpningen av ekonomisk brottslighet, menar utskottet. Det extra anslag på 2,8 miljoner euro som regeringen avsatt i budgetpropositionen tillåter polisen att effektivisera sina insat-

ser mot ekobrottsligheten och öka resurserna bl.a. för övervakningen av utländsk arbetskraft.

I 2005 års anslag för polisen ingår ett engångstillägg på 2 miljoner euro för utgifter till följd av världsmästerskapen i friidrott. Detta räcker till för att inleda den planerade upphandlingen av säkerhetsmateriel och utrustning. Men, som det har påpekats för utskottet, räcker anslaget till för att täcka bara en bråkdel av de övriga tilläggsutgifterna för bl.a. övertid, dagpenningar och logiersättningar som inte kan undvikas i långvariga operationer med ett starkt polisiärt inslag.

Omkostnadsmomentet har 2005 minskats med 7,3 miljoner euro som överförs till nödcentralsverket. Av denna summa går 3,6 miljoner euro till de tre nya nödcentralerna i huvudstadsregionen. Avdraget för nödcentralerna gäller hela 2005 trots att den första nödcentralen inom huvudstadsregionen inleder sin verksamhet tidigast i slutet av 2005.

Förslagsanslaget för polisundersökningar i fråga om utläningar och transporter är enligt utskottet utmärkt för att oförutsedda tillägg till följd av verksamheten inte ska tära på polisens övriga verksamhet. Med tanke på den polisiära verksamhetens karaktär kunde en allmänare användning av förslagsanslag inom förvaltningsgrenen gärna övervägas, anser utskottet.

Kostnaderna för de internationella medlemsavgifter och ekonomiska bidrag (exempelvis informationssystem) som går från anslaget för polisens omkostnader har ökat stadigt. Det vore motiverat med ett förslagsanslag också för detta ändamål, eftersom anslaget för polisens omkostnader då bättre kunde inriktas på polisens egentliga arbete. Det bör också observeras att internationella förpliktelser åtföljs av avsevärda ekonomiska förpliktelser på det nationella planet (t.ex. insatser för att utveckla informationssystemet Schengen, SIS).

Inrikesministeriet har gått in för linjen att polisnumerären ska hållas på 2002 års nivå men bantad med de polismän som övergår till nödcentralsverket. I och med att polislönerna ses över måste polisen skjuta till mer pengar under de närmaste åren, vilket innebär att en relativt

sett större andel kommer att belasta personalutgifterna. Detta ger ett snävare spelrum vad gäller investeringar och andra utvecklingsprojekt och kräver en noggrannare ekonomisk planering.

Polisens personella resurser är knappa i hela landet om man ställer dem i relation till uppgifterna. Polisens ekonomiska situation syns bl.a. i att fordonsparken inte kan förnyas efter behovet, att datasystemet inte kan utvecklas och att trafiksäkerhetsarbetet inte kan göras effektivare. Det är också ett problem att larmberedskapen i en stor del av häradena är beroende av en enda patrull under en del av dygnet eller dygnet runt. Många härad har varit tvungna att skära ner resurserna för brottsutredning för att klara av sina ökade alarmuppgifter. Samtidigt har resursknappheten ökat utmattningen i arbetet. Problemen har noterats och tas upp till närmare diskussion senast i samband med behandlingen av förvaltningsredogörelsen 2005. Enligt erhållen utredning kommer den lokala polisens anslagstilldelning redan nu att bättre anpassas efter förändringarna i resursbehov, arbetsvolym och arbetsmiljö.

Enligt regeringsprogrammet ska tillgången på polisservice förbättras i alla delar av Finland utgående från ett betänkande av en arbetsgrupp ledd av landshövding Koski (9.1.2001). Arbetsgruppen föreslår bl.a. att polisnumerären före utgången av 2010 ska vara uppe på nordisk nivå, 8 500 polismän. Nybörjarplatserna inom den grundläggande polisutbildningen har ökat från 360 år 2003 till 408 i år. Detta platsantal räcker i stort sett till att kompensera den årliga personalavgången inom polisen. För att det mål arbetsgruppen Koski uppställt ska kunna nås måste utbildningsplatserna bli fler och för det behövs en omstrukturering av utbildningen vid Tammerfors polis-skola. Det är viktigt, menar utskottet, att programmet för den inre säkerheten genomförs men det gäller också att med största möjliga noggrannhet utreda hur många poliser och annan personal det behövs för att polisen ska kunna fullfölja sina uppdrag.

Utskottet lyfte i sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2004 fram polisrättningen i Helsingfors härad och dess särskilda riksuppgifter

och ställning direkt under inrikesministeriet. Utskottet föreslog i sitt utlåtande att polisrättningens särskilda behov ska tillgodoses i budgeten. Utskottet noterar med tillfredsställelse att resursarbetsgruppen för den lokala polisen i sin färsk rapport föreslår att polisrättningen i Helsingfors härad frikopplas från fördelningen av finansieringen till länen. Hur som helst måste polisrättningen i Helsingfors ha tillgång till adekvata resurser med tanke på att dess auktionsområde omfattar landets enda metropolområde och att den ålagts särskilda uppgifter.

4. Utlänningsverket

Inrikesministeriet tillsatte den 9 februari 2004 ett projekt för ett effektivare Utlänningsverk. Syftet var att behandlingstiderna för ansökningar skulle fås ned rejält vid verket. Den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar var i juni 2004 faktiskt nere i mindre än fyra månader. Under sommaren har verket koncentrerat sig på s.k. Dublinfall som medger ett snabbt förfarande. Till följd härav blev behandlingstiderna ännu kortare i juli-augusti. Enligt information till utskottet hopar sig asylansökningarna inte längre utan behandlas i så snabb takt utredningar och lagstiftning medger. Utlänningsverket har överskridit målribban med god marginal.

Det är absolut på sin plats, menar utskottet, att resurser som den uppsnabbade behandlingen av asylärenden frigjort (3,8 miljoner euro) flyttas över som regeringen föreslår i budgetpropositionen från asylutgifter under arbetsministeriets huvudtitel till Utlänningsverket för att användas till att täcka det behov av extra resurser som utlänningslagen medför.

Trots att behandlingen av asylansökningar blivit avsevärt snabbare måste verksamheten göras ännu effektivare vid Utlänningsverket, menar utskottet. Följande i tur står enligt uppgift anläggningen av medborgarskapsansökningar, som enligt ett i september 2004 startat projekt ska effektiviseras genom att personella resurser flyttas över till medborgarskapsenheten. Behandlingstiden för dessa ärenden har i snitt varit tre år. Projektet siktar till att den genomsnittliga behandlingstiden ska vara 1,5 år i slutet av 2004.

FvUU 24/2004 rd — RP 151/2004 rd

Utskottet ser med tillfredsställelse på utvecklingen vid Utlänningsverket. Men arbetet får inte stanna upp utan måste fortsätta för att ge de sökande bättre status och rättssäkerhet. I detta sammanhang vill utskottet ännu påpeka att det gäller för Utlänningsverket att på allvar förbättra sin kundservice.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 15 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /gröna
Heli Paasio /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väätäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Förvaltningsutskottet påpekar att det i en lång rad utlåtanden om budgetpropositioner lyft fram frågan om obalansen mellan polisens uppgifter och den finansiering som behövs för dem. I utlåtandet behandlas ingående de problem som resursbristen leder till eller som redan kan skönjas. Inte bara nya utmaningar utan också medborgarnas säkerhet kräver allt mer resurser. Eftersom det har meddelats att polispersonalen numerärt förblir konstant innebär detta sannolikt att den övriga personalen skärs ned och att några nya investeringar inte kan göras.

Det brett upplagda programmet för den inre säkerheten innehåller sammanlagt 79 åtgärder av vilka 24 behöver extra resurser. Som det konstateras i förvaltningsutskottets utlåtande behövs det ca 50 miljoner euro till per år för program-

met, dvs. totalt omkring 150 miljoner euro fram till utgången av denna valperiod. I sitt utlåtande påpekar förvaltningsutskottet att rambeslutet absolut måste ses över för att programmet för den inre säkerheten ska kunna genomföras på behörigt sätt. Av denna anledning är det nödvändigt att höja anslagen. För att ens kunna ta det första steget i genomförandet av programmet bör anslagen höjas med 10 miljoner euro.

Förslag

Med hänvisning till det ovan sagda anser vi att det i utskottets förslag borde ha föreslagits

att nettoanslaget för polisens omkostnader i budgetpropositionen ökas med 10 miljoner euro för löner och nödvändiga investerings- och utvecklingsprojekt.

Helsingfors den 15 oktober 2004

Esko Kurvinen /saml
Ahti Vielma /saml.

Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Kari Kärkkäinen /kd