

Förvaltningsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2022—2025

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna för 2022—2025 (SRR 3/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 4.6.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Lauri Taro, finansministeriet
- budgetråd Tero Tyni, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Niina Huotari, finansministeriet
- specialsakkunnig Jussi Lammassaari, finansministeriet
- migrationsdirektör Sanna Sutter, inrikesministeriet
- chef för planerings- och ekonomienheten, överste Jaakko Olli, inrikesministeriet
- räddningsråd Janne Koivukoski, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Heidi Kankainen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Karila, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Juha Vehmaskoski, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Sanna Lehtonen, undervisnings- och kulturministeriet
- ekonomidirektör Mikko Staff, social- och hälsovårdsministeriet
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chefekonom Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- skyddspolisen
- Nödcentralsverket
- Migrationsverket
- Tullen
- Senatfastigheter
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

- Finlands Avtalsbrandkårers Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utlåtandets struktur

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande inte granskat statsrådets redogörelse om ramarna för de offentliga finanserna 2022—2025 ur ekonomipolitisk synvinkel. Utvärderingen har däremot fokuserat på ramens konsekvenser för verksamhetsförutsättningarna för de centrala myndigheterna inom utskottets ansvarsområde att sköta sina lagstadgade uppgifter på behörigt sätt samt på ramens konsekvenser för kommunernas verksamhet och den kommunala ekonomin.

Allmän bedömning av planen för de offentliga finanserna inom inrikesministeriets förvaltningsområde

Ramarna för inrikesministeriets förvaltningsområde 2022—2025 är för varje ramår 1,5 miljarder euro och sammanlagt över 800 miljoner euro mindre än inrikesministeriets förslag för ramperioden när de årliga konsekvenserna av inrikesministeriets förslag adderas. Dessutom är den årliga ramen över 200 miljoner mindre än den faktiska finansieringen för 2020 och cirka 77 miljoner mindre än den finansiering som ingår i statsbudgeten för innevarande år.

Utskottet hänvisar till sina tidigare utlåtanden om statens årliga budgetpropositioner och planerna för de offentliga finanserna och anser att inrikesministeriets ramförslag har varit nödvändiga för att förvaltningsområdets lagstadgade uppgifter ska kunna skötas på behörigt sätt. Utskottet anser inrikesministeriets ramförslag motiverat på grund av det långvariga finansieringsunderskottet och de erhållna anslagsökningarnas engångsnatur, betydande investeringsbehov, det eftersatta underhållet för lokaler samt nya lagstadgade skyldigheter. Inom inrikesministeriets förvaltningsområde har detta synts som utgiftstryck särskilt i fråga om personal-, lokal- och IKT-utgifter. Myndigheternas resursnivå motsvarar inte med nuvarande finansiering i synnerhet i slutet av ramperioden förändringarna i omvärlden och möjliggör inte att de lagstadgade uppgifterna sköts på behörigt sätt. Enligt utskottets uppfattning har orsaken till eftersläpningen i finansieringen åtminstone delvis också varit de utmaningar som hänför sig till dialogen mellan ministerierna, och dessa utmaningar torde nu ha avhjälpats.

Inrikesministeriets förvaltningsområde är mycket arbetskraftsintensivt. Inom förvaltningsområdet arbetar över 15 000 personer, varav två tredjedelar vid polisen. För polisens del är det nödvändigt att under ramperioden återställa antalet polismän till förra årtiondets nivå 7 850 årsverken (FvUB 5/2017 rd). Migrationsverkets uppgiftsfält har utvidgats och trots stora variationer i antalet invandrare under de senaste åren har antalet personer som kommer på grund av arbete, studier och familj ökat stadigt. Skyddspolisen har betydande nya uppgifter. Gränsbevakningsväsendet kan inte upprätthålla den personal som behövs för närvarande och i detta avseende har också Nödcentralsverket och Räddningsinstitutet svårigheter särskilt under de sista åren av ramperioden.

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

Förvaltningsutskottet betonar att myndigheterna inom inrikesförvaltningen liksom många andra myndigheter i allt högre grad är beroende av fungerande IKT-system och kontrollsystem. Tilläggsfinansiering i anslutning till informationssystemen behövs för nästan alla ämbetsverk inom förvaltningsområdet, eftersom utgifterna för utveckling och underhåll av informationssystemen har ökat under de senaste åren och det inte heller för närvarande har funnits tillräcklig finansiering för dessa utgifter. Utvecklandet och upprätthållandet av informationssystemen är en fast del av myndigheternas prestationsförmåga, verksamhet och skötsel av lagstadgade uppgifter samt ett sätt att svara på förändringarna i verksamhetsmiljön och myndighetsuppgifterna. Avsaknaden av finansiering leder till att de eftersträfvade kostnads-, effektivitets- och prestationsvinsterna går förlorade. Utan tilläggsfinansiering särskilt för dessa utgifter blir man tvungen att täcka den nödvändiga utvecklingen och upprätthållandet av den nuvarande ramen, vilket leder till finansieringsunderskott huvudsakligen i personalrelaterade utgifter och till personalminskningar. I enskilda fall innebär absaknaden av ett ändamålsenligt informationssystem att den föreskrivna lagen inte kan verkställas (FvUU 18/2021 rd). I en del utvecklingsprojekt är det möjligt att utnyttja exempelvis EU:s fonder, men också då i regel endast som kompletterande finansiering.

Inom inrikesministeriets förvaltningsområde har i synnerhet behoven av grundlig renovering och modernisering av Gränsbevakningsväsendets och polisens lokaler ökat under de senaste åren och reparationsskulden har därmed ökat till en ohållbar nivå. I värsta fall har fastigheternas dåliga skick lett till allvarliga problem med inomhusluften. Utskottet välkomnar att polisen och Gränsbevakningsväsendet tillsammans med Senatfastigheter har utarbetat program för utveckling av fastighetsbeståndet i fråga om sina lokaler för åren 2022—2025. Utskottet anser att det är nödvändigt att problemen med inomhusluften kartläggs i brådskande ordning till alla delar och att man ser till att de problem som uppdagats åtgärdas utan dröjsmål.

Utskottet betonar att den underdimensionerade ramen leder till en återkommande årlig tilläggsbudget av akut natur, med följder för den långsiktiga planeringen av verksamheterna. Utskottet anser det vara viktigt att finansministeriet och inrikesministeriet utvecklar sitt samarbete så att man åtminstone så småningom når en gemensam syn på den finansiering som skötseln av lagstadgade uppgifter förutsätter.

Polisväsendet

Allmänt

Polisens uppgiftsfält har permanent blivit mer komplicerat och utvidgat och samtidigt har kravnivån för kunskanden mångdubblats. Till exempel trakasserier, datafiske och dataintrång blir allt vanligare. Utöver informationspåverkan syns i människornas vardag i allt högre grad olika abonnemangsfällor, nätbedrägerier och brott mot barn. Allt fler kan bli offer för svårutredda brott i en virtuell miljö.

Enligt planen för de offentliga finanserna strävar polisen genom sin verksamhet efter att minska brott som riktar sig mot den personliga integriteten samt mot liv och hälsa, i synnerhet brott mot barn och våld i nära relationer samt de brott som är mest skadliga för samhället. Verksamheten för att förebygga radikaliseriing fortsätter genom samarbete mellan myndigheter och organisationer. Verksamheten med lokala poliser, övervakningen av den tunga trafiken och bekämpningen av grå

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

ekonomi och ekonomisk brottslighet fortsätter. Vidare konstateras det i planen att man genom polisens anslagsram säkerställer polisens operativa verksamhet och att den målnivå på 7 500 polismän som uppställts i regeringsprogrammet uppnås. Man förbereder sig på Senatfastigheters hyreseffekter med tilläggsfinansiering.

Utskottet konstaterar att det i planen för de offentliga finanserna nämns i och för sig viktiga allokeringar av finansieringen, även om dessa inte som sådana kan beaktas enbart som grund för prioritering av uppgifter under ramperioden, utan det är nödvändigt att ge de behöriga myndigheterna den prövningsrätt som behövs för att beakta de aktuella förhållandena utöver det som utskottet föreslår som fackutskott. På grund av den knappa finansieringen är det i sig nödvändigt att prioritera uppgifterna, även om en del av de lagstadgade förpliktelseerna därmed inte fullgörs. Detta faktum är dock godtagbart, eftersom myndigheterna inte kan få den finansiering som behövs för att uppgifterna ska kunna skötas på behörigt sätt. Personalutgifternas betydelse illustreras av en andel på omkring 67 procent av polisens totala omkostnader i år. Lokalutgifterna fortsätter att öka och deras andel kommer att vara nästan 10 procent. Dessutom ökar IKT-utgifternas andel till omkring 7 procent av de totala utgifterna.

Utskottet hänvisar i sammanhanget också till sitt utlåtande om 2021 års budgetproposition FvUU 19/2021 rd. I finansieringen av polisens omkostnader har man kunnat lyfta fram en exceptionellt positiv utveckling, när man i tilläggsbudgetarna för 2020 har beaktat tilläggsfinansieringen på sammanlagt cirka 40 miljoner euro till följd av covid-19-pandemin jämfört med den egentliga budgetpropositionen för 2020. De återverkningar som dessa tilläggsbudgetar har sträcker sig också till innevarande år och skapar förutsättningar för polisens möjligheter att klara av sina uppgifter 2021.

Personalen

I sitt utlåtande om budgetpropositionen för innevarande år FvUU 19/2020 rd har utskottet uppskattat att antalet polismän kommer att stiga till 7 450 årsverken 2021. Vidare har utskottet ansett att målet på 7 500 årsverken enligt regeringsprogrammet kan uppnås med tillbörlig finansiering för de kommande åren och framskrida till det minimimål på 7 850 poliser som uppställts i det av riksdagen godkända betänkandet om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd).

Med beaktande av polisens obligatoriska utgifter och den höjning av kostnadsnivån som hänförs till dem äventyrar planen för de offentliga finanserna, som inte innehåller finansiering för att uppnå det uppställda målet, att polisens årsverken på planerat sätt återställs till den miniminivå på 7 850 årsverken som krävdes i början av decenniet. På basis av den utredning som fås kan polisen inte täcka behövliga personalkostnader genom att minska de övriga utgifterna. För att rätta till situationen behövs ett permanent ramtillägg samt till behövliga delar tilläggsbudgetar som kompletterar de ordinarie årliga budgetarna för att täcka finansieringsunderskottet.

Enligt de kalkyler som lagts fram för utskottet minskar antalet polismän från och med 2022 till nivå 7 050 årsverken och kan sjunka ännu lägre under 2023—2025. Polisen har en ändamålsenlig personalplan som utarbetats i enlighet med den politiska styrningen och polisutbildningen producerar fler polismän utifrån de mål som planerats. Ramen innebär dock oundvikligen att antalet utbildade polismän som arbetar minskar, till och med samarbetsförhandlingar med uppsägningar.

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

Även om polismännens arbetslöshet ofrånkomligen hotar att öka, ska polisen bedöma alla tillgängliga sparobjekt.

Under coronatiden har de nödvändiga prioriteringarna i personledningen varit stödåtgärder inom arbetarskydds- och företagshälsovården. Utifrån polisens personbarometer har man kunnat se att kraven och belastningen i arbetet har ökat och att personalen upplever en större resursbrist. Bland personalgrupperna har belastningen på arbetet och erfarenheterna av utmattning lyfts fram särskilt när det gäller kriminalinspektörer och väktare. Utskottet anser det vara klart att personalminskningen ytterligare belastar personalen, vilket med fog kan förväntas ta sig uttryck i ökad sjukfrånvaro.

Brottsbekämpning

Utskottet konstaterar att det i det nuvarande säkerhetsläget är nödvändigt att satsa på den personliga integriteten, alltså på att säkerställa prestationsförmågan i bekämpningen av brott mot liv och hälsa, sexualbrott, narkotikabrottslighet och anknyten brottslighet i samband med användningen av narkotika samt brott som undergräver samhällets och näringslivets strukturer. Dessutom är det viktigt att bekämpa i synnerhet brottslighet som riktar sig mot barn samt familjevåld och våld i nära relationer och att säkerställa att parterna hänvisas till andra myndighetstjänster.

När brottens natur blir allt mer komplicerad krävs det allt mer resurser, metoder och kompetens för att utreda dem. Dessutom förutsätter förändringarna i omvärlden att resurserna på lång sikt riktas också till förebyggande verksamhet, såsom bekämpning av våldsam radikaliserings och extremism samt hatretorik. Med nuvarande resurser måste uppgifterna och verksamheten prioriteras och det är svårt att utveckla kompetensen på lång sikt.

Uppklaringsprocenten för brott mot strafflagen har på längre sikt fortsatt att sjunka gradvis och är till viss del mycket låg (t.ex. har utredningsnivån för egendomsbrott under de senaste åren varit 36—37 procent). Utredningsnivåerna för egendomsbrott utan utredningsuppslag har under de senaste åren varit 13 procent. Det har blivit allt svårare att hålla utredningsnivån ens på nuvarande nivå, även om det har vidtagits utvecklingsåtgärder för att öka effektiviteten. Också utredningstiderna för brott har gradvis blivit längre (i genomsnitt över 140 dygn). Till exempel utredningstiderna för ekonomiska brott är betydligt längre än den genomsnittliga utredningstiden.

Det finansiella läget under ramperioden kommer att minska resurserna för brottsbekämpning, vilket kommer att synas i att utredningstiderna förlängs ytterligare och i att uppkklaringsprocenten minskar.

Datanäten utnyttjas för brottsliga ändamål till exempel i samband med nätverksunderstödda bedrägerier. Olika dataintrång och fiske av uppgifter har kommit för att stanna. Det dataintrång som gjordes i Vastaamo är ett allvarligt exempel på vilka utmaningar samhället står inför på 2020-talet och polisen som en del av det. Enbart registreringen av brottsanmälan från cirka 30 000 tusen målsägande har varit en omfattande åtgärdshelhet. De nya utmaningarna inom brottsutredningen ligger vid sidan av de traditionella utmaningarna i allt högre grad i hanteringen och utredningen av stora datamassor, i internationaliseringen av brott via internet samt i att lagstiftningen bygger på strukturerna i den reella världen. Olika krypteringsmetoder i apparatur, applikationer, opera-

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

tivsystem och nättrafik ökar ytterligare och förutsätter kontinuerlig utveckling av polisens egna metoder, apparatur och kompetens. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att tillväxten och utvecklingen av IT-brottsligheten förutsätter att polisen i allt högre grad har förmåga och satsar på att upprätthålla och utveckla polisens egen informationssäkerhet.

Utskottet betonar dessutom vikten av ett lyckat arbete för att utreda den normala dagliga brottsligheten för att upprätthålla medborgarnas höga förtroende för polisen. Även om pandemin tillfälligt har minskat människors rörlighet, gör den ökade rörligheten tillsammans med den snabba informationsförmedling som internet möjliggör också den vardagliga brottsligheten allt mer krävande att utreda och även mer internationell.

Övervaknings- och larmverksamhet samt trafiksäkerhet

Upprätthållandet av polisens responsförmåga är en grundläggande förutsättning för att man ska kunna svara på såväl nya hot som traditionella brådskande larmuppdrag. I praktiken är det fråga om ett tillräckligt antal fungerande fältpolispatruller och en effektiv utrustning. Utskottet anser det vara viktigt att polisens resurser i synnerhet i glesbygdsområden och områden med krävande servicenivå höjs till en bättre nivå än för närvarande (se även FvUU 19/2020 rd). Det är nödvändigt att upprätthålla gatusäkerheten bland annat genom att öka polisens synlighet i områden som är utsatta för störningar och vid stora offentliga tillställningar. I polisens verksamhet är det viktigt att på det sätt som resurserna möjliggör bedriva förebyggande verksamhet samt öka skol- och lokalpolisverksamheten.

Man bör sträva efter att bevara trafikövervakningens genomslag trots att en del av den arbetstid som anvisas för trafikövervakningen sannolikt också måste anvisas för polisens övriga lagstadgade uppgifter, i synnerhet skötseln av brådskande larmuppdrag. Det står i regeringsprogrammet att övervakningen av tung trafik ska effektiviseras. Också till denna del är övervakningens effektivitet och genomslag beroende av resurstilldelningen för övervakningen.

Den nya vägtrafiklagen trädde i kraft den 1 juni 2020 och i och med den behandlas förseelser i trafiken som administrativa avgifter för trafikförseelse. Detta har inneburit att polisen har tillägnat sig en ny slags process och tagit i bruk ett informationssystem som konstruerats i brådskande. I bruktagandet av informationssystemet gick inte utan svårigheter. Polisen har därför i brådskande ordning varit tvungen att inleda sådana ändringsarbeten i informationssystemen som beror på lagändringen. Det arbetet pågår fortfarande och det har inte anvisats någon finansiering för de betydande kostnader som det medför.

Tillståndsförvaltning

Genom administrativt beslutsfattande och övervakning påverkar polisens tillståndsförvaltning brott på ett föregripande sätt och tryggar allmän ordning och säkerhet. Tjänsterna tillhandahålls numera huvudsakligen elektroniskt. Utskottet anser det vara viktigt att polisen kan trygga en tillräcklig servicenivå, effektiva förfaranden och motsvarande resurser inom den avgiftsbelagda tillståndsförvaltningen med iakttagande av principen om kostnadsmotsvarighet. Tillståndsförvaltningens funktioner och processer ska vara så lätta som möjligt administrativt sett. De elektronis-

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

ka tillståndstjänsterna ska vara kundvänliga, utnyttja den tekniska utvecklingen på ett ändamålsenligt sätt och vara funktionellt effektiva.

Lokaler

Polisen har för närvarande sammanlagt 60 olika lokalprojekt under behandling i sin långsiktiga lokalplan, det vill säga färdplanen. Av dessa pågår 29 projekt 2021—2024. Därtill finns det ytterligare 14 projekt som ännu väntar på närmare kalkyler och planering. Det är positivt att polisen i planen för de offentliga finanserna har reserverats finansiering för hyreshöjningar för lokaler för de lokalitetsprojekt som finns med på Senatfastigheters så kallade stimulanslista (se även FvUU 19/2020 rd).

Utan finansiering står däremot de lokaler som bedömts som mest kritiska och brådskande på grund av omfattande problem med inomhusluften, och vars personal av arbetarskyddsskäl redan tidigare har varit tvungen att flytta till funktionellt oändamålsenliga lokaler och till polisens tillfälliga lokaler.

Enligt den utredning som utskottet fått är det viktigaste nu att få finansiering för de kommande ramåren för polisstationerna i Uleåborg, Vanda, Salo och Kemi-Torneå som befinner sig i en mycket svår situation på grund av problem med inomhusluften och omfattande sjukdomsfall bland personalen. Även polisinsrättningarna i Rovaniemi och Tammerfors har drabbats av allvarliga problem med inomhusluften.

Det kritiska behovet av tilläggsfinansiering beror också på förnyande av system som är föråldrade med avseende på lokalsäkerheten eller ur funktion och på reparation av konstaterade allvarliga brister.

Utifrån den information som lämnats till utskottet uppgår det preliminära behovet av tilläggsfinansiering för polisens lokalyror under ramperioden till omkring 17,5 miljoner euro, således ungefär 4,375 miljoner euro per år.

IKT-utgifter

Till polisens centrala uppgifter hör att förebygga och utreda brott. Tekniska system och moderna forskningsmetoder som utnyttjar smart teknik stöder polisen på många sätt i sitt arbete, förbättrar prestationsförmågan, kvaliteten på arbetet och produktiviteten. Till exempel i brottsutredningar är informationsteknik och användning av informationssystem av avgörande betydelse. Även vid videoupptagning av förhör utnyttjas informationsteknik och datatekniska förbindelser i stor utsträckning. Utnyttjandet av informationsteknik och informationssystem är särskilt viktigt förutom för brottsbekämpning och brottsutredning också bland annat inom övervaknings- och larmverksamheten samt tillståndsförvaltningen.

Polisen har till sitt förfogande omfattande informationssystem och andra informations- och kommunikationstekniska tjänster som ska fungera också i exceptionella situationer och vara informationssäkra samt uppfylla dataskyddskraven. Dessutom är ett betydande antal informationssystem-

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

projekt i anslutning till skötseln av lagstadgade uppgifter i ett långvarigt skede av planering, beredning och genomförande.

Polisens IKT-utgifter täcks med centraliserad finansiering som inbegriper bland annat de årliga höjda kostnaderna för de datatekniska serviceavtalen (Valtori/TUVE och Palkeet). En av de största utmaningarna är att polisen inte har anvisats sådan tilläggsfinansiering för IKT-utvecklingsåtgärder och underhållskostnader som följer av skyldigheterna enligt lagstiftningen. Inrikesministeriet har i sitt ramförslag föreslagit ett tillägg på sammanlagt cirka 35,5 miljoner euro för polisens IKT-utgifter under ramåren, vilket saknas i planen för de offentliga finanserna (det största årliga behovet av höjning 2025 är 11,3 miljoner euro).

Som exempel på nyttan med IKT-funktionerna kan nämnas att i synnerhet digitaliseringen av tillståndstjänsterna har minskat antalet anställda inom tillståndstjänsterna, effektiviserat resursanvändningen och förbättrat den service som medborgarna får. Till exempel inleds redan över 80 procent av passansökningarna på webben, och cirka hälften av dem kan avgöras utan att klienten behöver besöka polisstationen. Dessutom är bland annat den privata säkerhetsbranschen samt lotteriverksamheten och penninginsamlingsverksamheten i allt högre grad beroende av polisens tjänster.

Materiel

När det gäller polisens fordonspark konstaterar utskottet utifrån den utredning som utskottet fått att den viktiga tilläggsfinansiering som anvisats för materielen i sin helhet används för underhåll av den nuvarande materielen. Åren 2020 och 2021 har man kunnat satsa på anskaffning av fordon. På ramnivåerna för 2022—2025 är detta inte längre möjligt.

Skyddspolisen

Utskottet anser det vara nödvändigt att Skyddspolisen kan sörja för en effektiv tillämpning av den nya lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning, och därför bör skyddspolisens resurser vara i skick. Genom att de nya befogenheterna tas i bruk fullt ut blir det möjligt att dela förutseende och betydelsefull underrättelseinformation som stöd för beslutsfattandet till statsledningen och samarbetsparterna. Utvecklingen av skyddspolisen till underrättelsetjänst förutsätter att anslagsnivån tryggas så att det blir möjligt att upprätthålla de utvecklade kapaciteterna, fortsätta utvecklingsarbetet och övergå till nya lokaler under ramperioden.

Skyddspolisens mest betydande permanenta tillägg under de senaste åren har gällt genomförandet av den nya lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och de viktigaste tidsbundna tilläggen har gällt projektet för att utveckla kapaciteten. I planen för de offentliga finanserna har det från och med 2024 anvisats 9,5 miljoner tilläggsfinansiering för att täcka de ökade hyreskostnaderna för skyddspolisens nya lokaler.

Förvaltningsutskottet anser att den personal som krävs för att skyddspolisens lagstadgade uppgifter ska kunna skötas på behörigt sätt ska höjas till 500 årsverken under ramperioden. Dessutom behövs satsningar på underhåll av informationssystemen för att nyttan av gjorda tekniska investeringar ska kunna behållas.

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

Skyddspolisen har i rambeslutet för åren 2022—2025 fått nödvändig tilläggsfinansiering på 17,6 miljoner euro i anslutning till IKT-utrustning för ett nytt verksamhetsställe. Ett finansieringsbehov på 4,75 miljon euro för det permanenta IKT-underhållet av informationssystemen har ännu i detta skede lämnats utanför rambeslutet.

Från 2020 överförs enligt erhållen utredning finansiering till ett belopp av sammanlagt 19,5 miljoner euro till innevarande år. Trots att omkring 13,7 miljoner euro av den del som överförs har bundits till IKT-projekt, har skyddspolisen enligt utskottets uppfattning dock ett ekonomiskt spelrum med vilket den behövliga IKT-underhållsfinansieringen kan kompenseras för 2021, men inte längre till fullt belopp för 2022.

I slutet av ramperioden 2022—2025 försämras skyddspolisens finansiella situation, och därför måste ramarna höjas på behörigt sätt under de kommande åren.

Gränsbevakningsväsendet

Under det senaste decenniet har Gränsbevakningsväsendet tvingats anpassa sin verksamhet till följd av olika besparings- och utgiftsminskningsprojekt. Sedermera har man delvis kunnat kompensera för de funktionella försämringar som olika sparbeslut orsakat. Det är positivt att betydande investeringsprojekt har inletts under den nuvarande regeringen. Under 2017—2020 har man också kunnat ersätta de tidigare personalminskningarna med sammanlagt 261 årsverken för 2 896 personer på personalnivån 2020. Prestationsförmågan har dock inte kunnat höjas till samma nivå som före besparings- och utgiftsnedskärningarna, utan endast återställa närheten till de krav och förväntningar som omvärlden ställer samt delvis uppfylla Gränsbevakningsväsendets ökade skyldigheter.

Förvaltningsutskottet anser att Gränsbevakningsväsendets beredskap inför gränssituationer och förändringar i omvärlden, den förväntade ökningen av gränstrafiken och de ökande EU-förpliktelserna kan tryggas genom att Gränsbevakningsväsendets personal etableras på en nivå av 3 000 årsverken 2025. Det positiva i planen för de offentliga finanserna är att man i planen har beaktat inledandet av den europeiska gräns- och kustbevakningens verksamhet i år och det behov av extra personal som den medför fram till 2025. Gränsbevakningsväsendets skyldigheter att delta i den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta trupps verksamhet ökar dock fram till 2027, vilket bör beaktas i de kommande rambesluten.

I rambeslutet för 2022—2025 inkluderas den tilläggsfinansiering för hyreshöjningar som föranleds av Gränsbevakningsväsendets tre största projekt för totalrenovering av lokalerna Immola, Ivalo och Onttola. Cirka tio procent av Gränsbevakningsväsendets personal arbetar för närvarande i tillfälliga lokaler huvudsakligen på grund av problem med inomhusluften. För att åtgärda problemen med inomhusluften ingår det inte någon separat finansiering i ramen. Inte heller till övriga delar ingår i omkostnaderna någon kompensation för de höjningar av lokallhyrorna som närmast beror på höjningen av kostnadsnivån under ramperioden. De lokaler som gränsbevakningsväsendet tidigare upprätthåller har i tidigare skeden överförs till Senatfastigheters ägarförvaltning med underdimensionerade balansvärden, med påföljden att Senatfastigheter inte på nuvarande hyresnivå tillräckligt väl kan sörja för att Gränsbevakningsväsendets lokaler är i skick. Enligt en beräkning som Gränsbevakningsväsendet och Senatfastigheter gjort tillsammans är hy-

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

resnivån fortfarande cirka 2 miljoner euro för låg för att garantera ett tillräckligt underhåll av lokalerna. Dessutom har Gränsbevakningsväsendet drygt tio nödvändiga renoveringsprojekt för vilka det ännu inte finns finansiering för genomförandet. Finansieringsunderskottet för lokalerna uppgår sammanlagt till 2,3 miljoner euro 2022 och stiger till 3,5 miljoner euro före 2025.

När det gäller resurserna räcker det med Gränsbevakningsväsendets finansiella situation ännu 2021—2022 för att i princip hålla nivån på verksamheten på nuvarande nivå. Därefter minskar den disponibla finansieringen för övriga omkostnader med 11 miljoner euro 2023 och de sparbeslut som redan fattats minskar omkostnaderna med ytterligare 2 miljoner euro 2023. De fasta kostnaderna stiger under de närmaste åren, och de kan inte påverkas genom Gränsbevakningsväsendets egna åtgärder. Upprätthållandet av den operativa kapaciteten på nuvarande nivå, kompensationen för ökningen av IKT-utgifternas kostnadsnivå och ovan nämnda finansieringsunderskott i lokalerna förutsätter tilläggsfinansiering på sammanlagt 18 miljoner euro i slutet av ramperioden till moment 26.20.01.

Det har gjorts framsteg i Gränsbevakningsväsendets stora investeringsprojekt, även om ramarna inte innehåller finansiering för anskaffning av två nya utsjöbevakningsfartyg. I fjol beviljades beställningsfullmakt för anskaffning av båt och dessutom den finansiering som anskaffningen av ett annat fartyg vid de yttre gränserna förutsätter under tilläggsbudgetförfarandet år 2020. Utöver detta innehåller tredje tilläggsbudgeten för 2021, som för närvarande behandlas i riksdagen, en tidigare saknad finansiering på 120 miljoner euro för anskaffning av ett andra utsjöbevakningsfartyg. Utskottet betonar att utsjöbevakningsfartygen utöver övervakningen av havsområdet också är en viktig del av sjöräddningen och bekämpningen av miljöskador i vårt land.

För reformen av det nya uppdaterade tekniska övervakningssystemet för land- och havsområdet har under ramperioden beviljats 25 miljoner euro, vilket är hälften av den finansiering som behövs. Genom att rytmindela genomförandet av detta oerhört viktiga projekt bedöms den beviljade finansieringen räcka ända till slutet av ramperioden fram till 2024.

De två nuvarande spaningsplanen av typ Dornier kommer att vara i drift till 2025. Anskaffningen av ersättande flygplan måste inledas i år för att nya spaningsplan ska kunna tas i bruk innan de nuvarande flygplanens livscykel löper ut. Rambeslutet innehåller dock inte finansiering för nyanskaffning av flygplan.

Den grundläggande finansieringen av investeringar, som är avsedd för service och underhåll av tung sjö- och luftbevakningsmateriel, har underdimensionerats i planen för de offentliga finanserna. För att materielen ska kunna hållas i skick krävs tilläggsfinansiering i tilläggsbudgetarna och att de framtida ramarna justeras uppåt med en permanent tilläggsfinansiering på minst 5 miljoner euro under ramperioden.

Finansieringsunderskottet för Gränsbevakningsväsendets omkostnader är 300 årsverken beräknat i årsverken 2025. Allt som allt minskar finansieringsunderskottet i betydande grad Gränsbevakningsväsendets operativa prestationsförmåga senast från och med 2024. Den negativa effekten syns i alla Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter, dvs. i upprätthållandet av gräns säkerheten, sjöräddningen, bekämpningen av miljöskador och upprätthållandet av krisberedskapen. Övervakningen minskar vid östgränsen och i havsområdena och inverkar samtidigt negativt

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

på bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet, olaglig inresa och människohandel. Det syns också som förseningar i bekämpningen av sjöräddnings- och miljöskador till havs samt i larmuppdrag vid östgränsen. Gränsövergångstrafikens smidighet försämrats vid de stora gränsövergångsställena och flygplatserna vid östgränsen. På den eftersträlvade resursnivån kan Gränsbevakningsväsendets prestations- och serviceförmåga hållas på nuvarande nivå och den föråldrade tekniken uppdateras så att den blir mer funktionssäker och modern.

Tullen

Utskottet anser det vara viktigt att planen för de offentliga finanserna omfattar finansiering för 2022—2025 för en fortsatt totalreform av tullklareringssystemet. Utskottet har tidigare konstaterat att tillräckliga resurser bör reserveras för slutförandet av den nämnda totalreformen.

Utskottet konstaterar att slopandet av den nedre gränsen för mervärdesskatt 2021 medför en betydande ökning av antalet tulldeklARATIONER och påverkar således Tullens anslagsbehov. I rambeslutet ingår som ett bestående anslagstillägg ett årligt anslag på 3,5 miljoner euro för ändamålet.

I rambeslutet saknas anslag för utveckling av Tullens övervakningsteknik. Utskottet anser det vara viktigt att Tullens verksamhetsförutsättningar i fortsättningen tryggas också till denna del.

Räddningsväsendet och Nödcentralverket

Till Räddningsväsendets omkostnader fogades i det föregående rambeslutet 2,4 miljoner euro för åren 2021 och 2022 för att trygga Räddningsinstitutets utbildningsverksamhet, utveckla kvaliteten på utbildningsverksamheten samt stödja forsknings- och utvecklingsverksamheten. Genom högklassig utbildningsverksamhet säkerställs att räddningsverken har tillräcklig och kunnig personal samt att människorna får brådsnande hjälp. I fortsättningen ska nivån på Räddningsinstitutets forsknings- och utvecklingsverksamhet höjas, vilket kommer att öka utgiftstrycket inom Räddningsväsendet. På basis av den utredning som utskottet fått konstaterar utskottet att finansieringsläget är gott fram till 2022, men att det inte har fattats något permanent beslut om finansieringen efter det. Utskottet fäster i detta sammanhang uppmärksamhet vid att Räddningsinstitutet utbildar personalen för räddningsväsendets och Nödcentralverkets behov. Det är nödvändigt att säkerställa att det finns tillräckligt med kompetent personal inom dessa kritiska områden.

Ordnandet av räddningsväsendet överförs som en del av den föreslagna social- och hälsovårdsreformen från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena och Helsingfors stad. I och med reformen ska statens styrning av räddningsväsendet stärkas, vilket gör det möjligt att producera en mer enhetlig och jämlik räddningsservice i hela landet. Det planerade stärkandet av styrningen av räddningsväsendet förutsätter att inrikesministeriets resursnivå höjs med 10 årsverken. Den nuvarande utvecklingsfinansieringen för reformen av räddningsväsendet upphör vid utgången av 2021.

Nödcentralverkets omkostnader har ökat avsevärt på grund av de ökade drifts-, underhålls- och utvecklingskostnaderna för ibruktagandet av det nya nödcentraldatasystemet ERICA. Utskottet betonar att man genom att utveckla nödcentralssystemet tryggar nödcentralverksamheten i alla situationer, och att dess finansiering bör skötas på ett hållbart sätt. Utskottet välkomnar att det i

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

rambeslutet anvisas en permanent årlig tilläggsfinansiering på 4,7 miljoner euro för Nödcentralsverkets omkostnader för upprätthållandet och utvecklandet av ERICA från och med 2022. Nödcentralsverket har redan tidigare anvisats ett anslagstillägg, genom vilket man i enlighet med regeringsprogrammets föresats strävar efter att trygga Nödcentralsverkets verksamhet och prestationsförmåga.

Förvaltningsutskottet har fastställt att Nödcentralsverkets minimipersonalmängd ska vara 600 årsverken. Inrikesministeriet har ställt som mål att antalet anställda vid ämbetsverket ska vara minst 630. De nuvarande systemen för utbildning av nödcentralsoperatörer producerar inte tillräckligt med utbildad personal för verkets behov. Att utbildningsvolymen i fråga om nödcentralsjourhavande ökades år 2019 kommer att synas först senare i Nödcentralsverkets personalmängd. Utskottet konstaterar att Nödcentralsverkets verksamhet och prestationsförmåga inte kan tryggas utan tillräckliga personalresurser. De knappa personalresurserna har under en längre tid synts som ett högt antal sjukfrånvarofall och återspeglas direkt också i ämbetsverkets servicenivå och en smidig tillgång till hjälp för medborgarna. Nedgången i servicenivån syns redan i störningar och köbildning under normala förhållanden samt särskilt under sommarlovet i form av långa behandlingstider för nödmeddelanden. En smidig nödcentralsverksamhet har en direkt inverkan på tillgången till tjänster för de myndigheter som använder nödcentralstjänster (polisen, räddningssändet, social- och hälsovårdsväsendet) och därmed på människors säkerhet.

Migration

Migrationsverket har i föregående rambeslut anvisats ett tilläggsanslag på sammanlagt 15,3 miljoner euro. Av anslaget reserveras 8 miljoner euro för 2021 och 2,25 miljoner euro för 2022 för att säkerställa att behandlingen av arbets- och studiebaserade ansökningar om uppehållstillstånd är effektiv och smidig samt för automatiseringsutvecklingen i anslutning till detta. Med anslaget har man kunnat anställa 70 personer för behandlingen av dessa tillstånd. För underhåll och utveckling av det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA) har det tidigare anvisats 4 miljoner euro för 2021 och 1 miljon euro för 2022. I det nu aktuella rambeslutet ingår ett permanent tillägg på 2 miljoner euro för upprätthållandet av UMA-systemet från och med 2023. Utskottet anser att detta tillägg är nödvändigt för att de planerade utvecklingsåtgärderna ska kunna fortsätta.

Utskottet konstaterar att ändringarna i antalet ansökningar som anhängiggörs och de ovannämnda lagfästa maximala behandlingstiderna för ansökningarna inverkar betydligt på Migrationsverkets behov av resurser. Migrationsverket har också i övrigt fått fler uppgifter under de senaste åren. Planen för de offentliga finanserna 2022—2025 tryggar inte tillräcklig finansiering för skötseln av verkets lagstadgade uppgifter från och med 2022. Verkets anslagsram skärps kraftigt, vilket innebär en betydande minskning av antalet årsverken under ramperioden. Detta å sin sida bidrar till att ansökningarna inte kan behandlas inom de fastställda tidsfristerna och att verket inte kan svara på det ökade antalet tillståndsansökningar i synnerhet i fråga om arbete och studier. Det är nödvändigt att trygga Migrationsverkets verksamhetsförutsättningar på lång sikt, anser utskottet.

I detta sammanhang konstaterar utskottet att när beslut om resurserna till migrationsmyndigheterna fattas bör man beakta processens totala längd och i synnerhet förvaltningsdomstolarnas re-

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

surser. Till denna del är det positivt att förvaltningsdomstolarna under ramperioden i enlighet med tidigare beslut anvisas 2,3 miljoner euro per år för tilläggsutgifter som föranleds av det ökade antalet uppehållstillstånd. Enligt planen fortsätter man att stärka behandlingen av inreseärenden också vid utrikesministeriet och beskickningarna, med särskild fokus på arbetskraftsinvandring.

Inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde ingår i planen för de offentliga finanserna tilläggsfinansiering för att stärka strukturerna för arbets- och utbildningsbaserad invandring. Också närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnader ökas från och med 2023 med 1 miljon euro för att permanenta arbetsuppgifterna i anslutning till främjandet av invandranes integration och arbetskraftsinvandring. Genom åtgärden påskyndas invandrarnas integration och sysselsättning. År 2022 anvisas 8,5 miljoner euro till integration och främjande av arbetskraftsinvandring. År 2023 sjunker anslagsnivån till 3,9 miljoner euro, när de tidsbundna tilläggen på 3 miljoner euro för handlednings- och rådgivningstjänsterna för invandrare och för utvidgningen av kommunernas multidisciplinära kompetenscenterverksamhet faller bort.

Kommunalekonomin

Allmänt

Regeringen har hösten 2019 i sin första plan för de offentliga finanserna satt som mål att lokalförvaltningens strukturella saldo 2023 får uppvisa ett underskott på högst 0,5 procent i förhållande till totalproduktionen. I den exceptionella planen för de offentliga finanserna våren 2020 satte regeringen inga mål för det strukturella saldot. I planen för de offentliga finanserna för 2022—2025 ingår åter ett mål för lokalförvaltningens strukturella saldo och det är detsamma som hösten 2019. Enligt nuvarande kalkyler över utgiftstrycket uppvisar lokalförvaltningen 2023 ett underskott på 0,6 procent.

År 2023 överförs social- och hälsovården och räddningsväsendet till välfärdsområdena, varvid kommunernas uppgiftsområde minskar betydligt och många av de utvidgningar av uppgifter och skyldigheter som stakats ut under valperioden således inriktas på välfärdsområdena. Enligt planen för de offentliga finanserna är det på grund av inrättandet av välfärdsområden inte längre meningsfullt att följa upp utgiftsbegränsningen 2013, varför utgiftsbegränsningen inom den kommunala ekonomin slopas. Enligt utredningen bedöms styrmekanismerna inom den kommunala ekonomin under det innevarande året bland annat i samband med uppdateringen av statsrådets förordning om planen för de offentliga finanserna (120/2014).

Förvaltningsutskottet ser det som nödvändigt att kommunerna enligt gällande lagstiftning anvisas en hundraprocentig statsandel för nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter. Det innebär att lokalförvaltningens strukturella saldo inte förändras eftersom staten via statsandelarna bär det fulla finansieringsansvaret för nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter. Konsekvenserna för den kommunala ekonomin av nya och utvidgade uppgifter måste ändå bedömas realistiskt så att ökningen av statsandelarna fullt ut motsvarar den kostnadsökning som uppgifterna medför. I samband med lagförslagen ska särskild uppmärksamhet fästas vid detta. Utskottet betonar också kompenseringen av de förlorade skatteintäkter som ändringarna i skattegrunderna medför.

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

Coronastödets inverkan på den kommunala ekonomins utveckling

Den kommunala ekonomins tillstånd har länge varit oroväckande svagt. År 2020 stärktes den kommunala ekonomin som helhet dock betydligt till följd av statens coronastöd och en måttfull utgiftsutveckling. Kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag ökade enligt bokslutskalkylerna med 2,4 miljarder euro från år 2019 till cirka 4,6 miljarder euro år 2020. Förstärkningen av årsbidraget förklaras av både den gynnsamma utvecklingen av kommunernas skatteinkomster och den kraftiga ökningen av statsandelarna, då största delen av coronastöden riktades till kommunalekonomin via statsandelarna. Årsbidraget räckte till för att täcka avskrivningarna på riks nivå och i alla kommunstorleksgrupper. Kommunernas lånestock ökade ytterligare år 2020, men ökningen av lånestocken lugnade sig något jämfört med året innan. År 2020 fanns det endast två kommuner med negativt årsbidrag, medan antalet år 2019 var 65. Samtidigt som kommunernas ekonomi stärktes försvagades dock samkommunernas ekonomi. Resultatet för samkommunernas räkenskapsperiod var cirka 73 miljoner euro negativt år 2020.

Det statliga stödet till kommunerna har i en akut krissituation varit motiverat för att trygga bas servicen och för att undvika omfattande uppsägningar eller permitteringar i kommunerna. I kommunerna har stöd också behövts exempelvis för att jämna ut de minskade avgifts- och försäljningsintäkterna till följd av coronapandemin. Pandemins konsekvenser för den kommunala ekonomin verkar ha blivit mindre än vad som uppskattats ännu på våren eller hösten 2020. Det är dock svårt att exakt bedöma konsekvenserna och skilja dem från andra faktorer som påverkat den kommunala ekonomins inkomst- eller utgiftsutveckling. Enligt kommuneconomiprogrammet våren 2021 (s. 36—37) har det statliga stödet som helhet år 2020 överskridit de kostnader och inkomstbortfall som coronakrisen orsakat den kommunala ekonomin med cirka 1,1—1,4 miljarder euro beroende på beräkningssättet. Nettoeffekterna varierar dock från kommun till kommun.

Eftersom coronavirussituationen har förlängts, finns det under 2021 fortfarande undantag som hänför sig till coronavirussituationen. År 2021 kompenseras den kommunala ekonomin för coronans effekter med statsandelar, understöd och en förhöjd utdelning av samfundsskatten. Alla direkta kostnader som hänför sig till coronaviruspandemin, såsom utgifter för testning och höjd testkapacitet, spårning, karantän, vård av patienter och hälsosäkerhet i samband med resor samt vaccin, täcks 2021—2023 som utgifter utanför ramen.

De mest betydande stöden i euro beviljas 2021 från social- och hälsovårdsministeriet för att täcka bland annat kommunernas kostnader för testning och spårning. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde ökas år 2021 satsningarna på småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet, studiehandledning och ungdomsarbete, vilket bland annat stöder barns och ungas välbefinnande och åtgärdar de skadliga effekter som undantagsförhållanden och skolornas perioder med distansundervisning har haft på barn och unga.

På kommunfältet resulterar coronan också i en vård- och serviceskuld, vars storlek ännu inte kan bedömas fullt ut. Det sammanlagda beloppet på 145 miljoner euro som anvisats för att ersätta det verkar dock ganska anspråkslöst. I utvecklingsprognosen ingår dessutom den preliminära planerade finansieringen från EU:s återställnings- och återvändandeinstrument för att avveckla vård-, rehabiliterings- och serviceskulden och kostnader av motsvarande storlek, omkring 30 miljoner euro för 2021 och 100 miljoner euro för 2022. Enligt planen för de offentliga finanserna är det

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

sannolikt att vård- och serviceskulden överförs från innevarande år till 2022. Enligt utskottets uppfattning är det dock möjligt att vård- och serviceskuld på grund av coronan ännu finns kvar även senare.

Utskottet konstaterar att bedömningen av den kommunala ekonomins utveckling är förknippad med ganska stor osäkerhet på grund av coronapandemin och social- och hälsovårdsreformen. År 2022 beräknas effekterna av coronan försvinna och även statens stödåtgärder på grund av coronan upphör. Ökningen av omkostnaderna antas bli långsammare när de tilläggssatsningar som krävs för skötseln av coronapandemin till största delen försvinner. Verksamhetsinkomsterna beräknas sjunka betydligt när den finansiering som budgeterats för testning och coronastöden upphör. När coronakrisen är över blir det ännu viktigare att trygga hållbarheten inom den kommunala ekonomin på lång sikt.

Social- och hälsovårdsreformens inverkan på den kommunala ekonomins utveckling

År 2023 är ett exceptionellt år för den kommunala ekonomin i fråga om såväl utgifts- som inkomstutvecklingen, eftersom kostnaderna för kommunernas verksamhet minskar till följd av social- och hälsovårdsreformen och cirka hälften av utgifterna inom driftsekonomin överförs från kommunerna. I den kommunala ekonomin som helhet är förändringen neutral i förhållandet mellan kommun och stat. Även om det i hela landet överförs lika mycket kostnader och inkomster, kan de dock avvika avsevärt från varandra kommunvis. En granskning av enskilda kommuner visar att reformen gynnar vissa kommuner och missgynnar andra, och för en del kommuner ligger de överförda kostnaderna och inkomsterna mycket nära varandra. De kalkyler som ingår i planen för de offentliga finanserna är ännu preliminära och de preciseras i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna 2023—2026. Efter social- och hälsovårdsreformen uppkommer största delen av de återstående kostnaderna inom den kommunala ekonomin till följd av anordnandet av småbarnspedagogisk verksamhet och utbildning.

Från och med 2023 beaktas social- och hälsovårdsreformens konsekvenser i utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin. Prognosen innehåller fortfarande osäkerhetsfaktorer med tanke på både inkomst- och utgiftsutvecklingen. Det kan dock konstateras att utgifterna inom den kommunala ekonomin är större än inkomsterna under hela ramperioden. Trots att de utgifter som ökar snabbast i och med social- och hälsovårdsreformen överförs från kommunernas ansvar, är det kassaflöde av verksamhet och investeringar som beskriver balansläget inom den kommunala ekonomin cirka en miljard euro negativt åren 2024—2025. Det ekonomiska anpassningstrycket är stort i slutet av ramperioden. Skillnaderna mellan kommunstorleksgrupperna minskar, men är fortfarande rätt stora i slutet av ramperioden.

Enligt Finlands Kommunförbunds uppskattning försvagas ekonomin i synnerhet i stora kommuner med över 100 000 invånare och i kommuner med 20 000—40 000 invånare. I den kalkyl som ingår i kommunekonomiprogrammet våren 2021 har förändringarna i penningflödet från kommunernas verksamhet och investeringar relaterats till intäkterna per enhet av kommunalskattesatsen 2022—2025. Enligt den finns det största kalkylerade höjningstrycket 2025 i kommuner med 20 000—40 000 invånare. Denna kalkyl granskar dock endast kommunen inklusive kommunen och dess affärsverk. Särskilt i fråga om stora städer inverkar utvecklingen av koncernens aktiebolag i betydande grad på den kommunala ekonomins utveckling, vilket inte beaktas i kalkylen.

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

I och med social- och hälsovårdsreformen sker också en betydande förändring i kommunernas skattestruktur. Kommunalsskattens andel av skatteinkomsterna minskar i genomsnitt med över 10 procentenheter (71 procent) och fastighetsskattens andel fördubblas (16 procent). Även samfundsskattens andel av skatteinkomsterna ökar avsevärt (12 procent). Även efter reformen utgörs den viktigaste skattebasen dock av kommuninvånarnas förvärvsinkomster.

Ersättningarna till kommunerna för förlorade skatteinkomster uppgår 2022 till cirka 2,6 miljarder euro och 2025 till cirka 800 miljoner euro. Beloppet minskar på grund av att cirka 1,8 miljarder euro av ersättningarna överförs till finansieringen av välfärdsområdena 2023. I samband med coronan föreslog regeringen våren 2021 en temporär sänkning av dröjsmålsräntan på de skatter som är föremål för betalningsarrangemang, vilket sänker kommunernas skatteinkomster 2021. Åren 2022 och 2023 ökar kommunernas skatteintäkter i motsvarande grad. Enligt planen för de offentliga finanserna är avsikten att kommunerna kompenseras för de förlorade skatteintäkterna till följd av betalningsarrangemangen med ett nettobelopp. Avsikten är att en separat proposition om detta ska lämnas senare under 2021 efter att närmare uppgifter om beloppet av de skatter som kommer in i de nya förenklade betalningsarrangemangen har fåtts.

Investeringar till ett värde av uppskattningsvis 950 miljoner euro överförs från den kommunala ekonomin tillsammans med välfärdsområdena. Investeringarna antas dock förbli på en hög nivå under hela ramperioden bland annat på grund av byggnadsbeståndets ålder och befolkningsflytten. När välfärdsområdena blir ansvariga för investeringsbehoven inom social- och hälsovården och räddningsväsendet förändras den kommunala sektorns investeringsbehov. I samband med behandlingen av social- och hälsovårdsreformen har det framkommit att tillväxtstädernas investeringar är förenade med utmaningar. I sitt utlåtande om reformen förutsätter utskottet att balansen i kommunernas ekonomi samt kommunernas låneskötsel och investeringsförmåga följs upp regelbundet i samband med reformen och därefter (FvUU 12/2021 rd—RP 241/2020 rd).

Dimensioneringen av statsandelen för kommunal basservice efter social- och hälsovårdsreformen

I statsandelarna för kommunal basservice har man i planen för de offentliga finanserna från och med 2023 beaktat överföringen av uppgifter från kommunerna till de nya välfärdsområdena. Överföringens storlek bestäms utifrån uppgifterna för 2022. Enligt den utredning som utskottet fått har reformens konstellation i dimensioneringen av statsandelarna för kommunal basservice medfört utmaningar särskilt vid fastställandet av finansieringen av nya och utvidgade social- och hälsovårdsuppgifter. I slutskedet av beredningen av den aktuella planen för de offentliga finanserna 2022—2025 har det i och med justeringsberäkningarna framkommit ett behov av att se över sättet på vilket förändringar i kalkylerings- och bestämningsfaktorerna, såsom indexhöjningar och uppgiftsändringar, beaktas under statsandelsmomentet efter social- och hälsovårdsreformen från och med 2023. Utskottet betonar att frågan måste granskas omsorgsfullt för att finansieringsansvaret ska gå rätt till för den kommunala ekonomin och statsfinanserna, och eventuella ändringsbehov ska beaktas i nästa plan för de offentliga finanserna 2023—2026.

Enligt den utredning som utskottet fått ger planen för de offentliga finanserna 2022—2025 dock en rättvisande bild av statsandelen för kommunal basservice 2022 som stöd för beredningen av

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

såväl statsbudgeten som kommunernas budget för nästa år. Detta är ytterst viktigt särskilt med tanke på de nya fullmäktige som inleder sitt arbete i början av augusti.

Andra faktorer som påverkar statsandelen för kommunal basservice under ramperioden

Statsbidragen till kommuner och samkommuner uppgår 2022 till sammanlagt cirka 13,1 miljarder euro, varav statsandelen för kommunal basservice är 7,9 miljarder euro. År 2022 är statsandelen för basservice nästan 240 miljoner euro större än i den ordinarie budgeten för 2021. Vid en jämförelse bör det ändå beaktas att statsandelarna för 2021 har innehållit en engångshöjning på 300 miljoner euro. Indexhöjningarnas konsekvenser för den kommunala ekonomin 2022 är 165 miljoner euro.

Vid ramperiodens slut 2025 uppgår statsbidragen till 4,7 miljarder euro och statsandelen för basservice till 2,3 miljarder euro. Minskningen av statsandelen för basservicen beror på social- och hälsovårdsreformen som genomförs 2023, där statsandelen för basservicen samt kommunal- och samfundsskatteinkomsten överförs till finansieringen av välfärdsområdena så att det sammanlagda belopp som överförs motsvarar det sammanlagda beloppet av kostnaderna för de uppgifter som överförs. Överföringens storlek bestäms utifrån uppgifterna för 2022. Som ovan har konstaterats är kalkylerna i anslutning till social- och hälsovårdsreformen fortfarande preliminära och kommer att preciseras i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna 2023—2026.

Hösten 2021 har regeringen för avsikt att lämna en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009), genom vilken förfarandet för justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna preciseras i syfte att förbättra förutsägbarheten i kommunernas ekonomi. Syftet med preciseringen av beräkningssättet är att minimera de stora årliga variationerna i justeringen av kostnadsfördelningen. Den justering som i samband med budgeten för 2022 görs i kostnadsfördelningen utifrån skillnaden mellan de faktiska kostnaderna 2019 och de kalkylerade kostnader som ligger till grund för statsandelen uppgår enligt det nya beräkningssättet till 562 miljoner euro. Under granskningsåret ökade de kalkylerade kostnaderna mycket måttligt på grund av vidtagna sparåtgärder, som dock inte gav de förväntade besparingarna. Samma år ökade kommunernas faktiska kostnader snabbare än under tidigare år, och skillnaden mellan de kalkylerade och de faktiska kostnaderna ökade.

Den ovan nämnda effekten av justeringen av kostnadsfördelningen 2022 på statsandelarna (562 miljoner euro) beaktas dock inte enligt planen för de offentliga finanserna på grund av de räntestöd som staten riktar till den kommunala ekonomin 2020 och 2021. Enligt ramförhandlingarna våren 2021 höjs nivån på statsandelarna för kommunal basservice separat 2022 med omkring 246 miljoner euro. Nettoeffekten av dessa två åtgärder sänker nivån på statsandelarna med något över 300 miljoner euro 2022. Från och med 2023 är nettoeffekten på grund av överföringarna av statsandelen till följd av social- och hälsovårdsreformen cirka 30 procent av detta.

Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att statsandelen för kommunal basservice permanent sänks från och med 2022 också med ett så kallat konkurrenskraftsavdrag, som årligen minskar statsandelsfinansieringen för kommunal basservice och undervisningsverksamhet med sammanlagt cirka 250 miljoner euro. Enligt utskottet finns det inte längre någon grund för minskningen,

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

eftersom man i arbetsmarknadslösningen inom kommunsektorn i huvudsak har frångått den förlängda arbetstiden i anslutning till konkurrenskraftsavtalet.

År 2023 utökas statsandelen för kommunal basservice med totalt 50 miljoner euro. I kapitlet beaktas att enligt planen för de offentliga finanserna ska statsandelen för basservice från och med 2023 vara föremål för en permanent anpassning på 24 miljoner euro, som utgör en del av regeringens omfördelningar på sammanlagt 370 miljoner euro.

Det sammanlagda beloppet av de minskningar av statsandelen för kommunal basservice som beslutats under tidigare regeringsperioder och det avdrag som hänför sig till justeringen av kostnadsfördelningen stiger till cirka en halv miljard euro 2022. Genomförandet av social- och hälsovårdsreformen 2023 minskar kommunernas kostnadsbas och därigenom också de statsandelar som beviljas kommunerna. Då kan även nedskärningarna i kommunernas statsandelar uppskattas minska i förhållande till de tidigare nivåerna med ungefär 30 procent enligt prognosen för social- och hälsovårdsöverföringen.

Reformerna enligt regeringsprogrammet fortsätter 2022. Bland de nya och utvidgade uppgifter som inverkar på statsandelen för kommunal basservice år 2022 kan nämnas exempelvis den dimensionering av skötare i äldreomsorgslagen (43,7 miljoner euro) som trädde i kraft den 1 augusti 2020, totalreformen av klientavgiftslagen (28,0 miljoner euro) samt utvidgningen av eftervården inom barnskyddet (12,0 miljoner euro). Nya åtgärder är att 10 miljoner euro i statsandelar 2022 riktas till utvidgningen av screeningprogrammet och 4,8 miljoner euro till en minimipersonaldimensionering för barnskyddet. För stödet till reformen av småbarnspedagogiken anvisas dessutom en ökning av statsandelen för basservicen med 6,25 miljoner euro. Från och med 2023 kanaliseras stödet på 15 miljoner euro för småbarnspedagogiken helt och hållet via statsandelen för kommunernas basservice.

Statsandelar för utbildnings- och kulturväsendet

Anslagsnivån under undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel är under ramperioden i genomsnitt 7 miljarder euro per år, varav kommunernas kalkylerade statsandelar är cirka 1,1 miljarder euro. Konsekvenserna för den kommunala ekonomin gäller i synnerhet den grundläggande utbildningen, småbarnspedagogiken och utbildningen på andra stadiet. Statsandelen består av den statsandel för kommunal basservice som förvaltas av finansministeriet och den statsandel enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) som administreras av undervisnings- och kulturministeriet.

Utvidgningen av läroplikten och reformen av det avgiftsfria andra stadiet har en betydande inverkan på den kommunala ekonomin, eftersom största delen av anordnarna av gymnasieutbildning är kommuner. Dessutom är en del av de största städerna anordnare av yrkesutbildning vid sidan av samkommunerna och andra anordnare av yrkesutbildning. Utvidgningen av läroplikten påverkar också kommunernas kostnader för den grundläggande utbildningen genom det styrnings- och tillsynsansvar som hänför sig till reformen. Utskottet anser det vara viktigt att de kostnader som reformen medför för kommunerna och andra utbildningsanordnare ersätts i enlighet med regeringsprogrammet till fullt belopp (statsandel på 100 procent) så att de motsvarar de uppskattade kostnaderna.

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

Utvidgningen av läroplikten träder i kraft för en åldersklass åt gången från och med den 1 augusti 2021. Reformen beräknas öka kommunernas kostnader med 129 miljoner euro från och med 2024. För stärkandet av elev- och studerandevårdstjänsterna inom den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet anvisas det 20 miljoner euro 2022 och 29 miljoner euro 2023. För kvalitets- och jämlikhetsprogrammet för den grundläggande utbildningen anvisas det 60 miljoner euro och för kvalitets- och jämlikhetsprogrammet för småbarnspedagogiken 50 miljoner euro 2022.

Som en del av regeringens framtidsinvesteringar fortsätter genomförandet av det program för gymnasieutbildningens kvalitet och tillgänglighet som inleddes 2021, och till programmet anvisas 10 miljoner euro 2022, varav omkring 9 miljoner euro beräknas gå till den kommunala ekonomin. För anställning av lärare och handledare inom yrkesutbildningen samt för andra stödåtgärder för att säkerställa den undervisning och handledning som de studerande behöver anvisas också som en del av regeringens framtidsinvesteringar en tilläggsfinansiering på 70 miljoner euro för 2022, varav cirka 51,8 miljoner euro beräknas bli anvisade för den kommunala ekonomin 2022. En tidsbegränsad extra satsning på sammanlagt 250 miljoner euro har anvisats för att anställa lärare och handledare inom yrkesutbildningen för åren 2019—2022. För en del kan anställningsförhållandet upphöra när finansieringen upphör. I detta skede går det inte att i detalj bedöma läget för dem som anställts med tilläggsfinansiering efter 2022, eftersom utbildningsanordnarna kan besluta om dessa lösningar och det inte finns någon kunskapsbas i anslutning till detta.

Sammanfattning

Den kommunala ekonomin står inför utmaningar. Social- och hälsovårdsreformen flyttar bort de snabbast växande utgifterna i anslutning till befolkningens åldrande från den kommunala ekonomin, men ojämlikheten mellan kommunernas inkomster och utgifter undanröjs dock inte. Även den ekonomiska differentieringen mellan kommunerna fortsätter. Kommunens ekonomiska utveckling och livskraft bestäms också i framtiden främst av den ekonomiska tillväxten, sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen, förändringarna i åldersstrukturen och flyttningsrörelsen. Utskottet konstaterar att genomförandet av sysselsättningsåtgärderna har en avgörande effekt också på kommunernas ekonomi. Kommunerna arbetar på att anpassa och reformera sin ekonomi, men även staten bör fortsätta med sina åtgärder för att förbättra sysselsättningen, stärka kommunernas inkomstunderlag och stävja de offentliga kostnaderna.

Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som bereder åtgärdsalternativ för den framtida kommunpolitiken och beredningssektioner som lyder under arbetsgruppen för mandatperioden 9.12.2020—31.12.2021. Enligt utredning är målet att för det politiska beslutsfattandet ta fram åtgärdsförslag som gäller den kommunpolitiska helheten. I helheten går man igenom balansen och hållbarheten i kommunernas finansieringsbas och uppgifter, kommunernas roll och självstyrelse, kommunernas verksamhetssätt, samarbete och kommunstruktur samt statens styrning av kommunerna i olika former. Förvaltningsutskottet betonar att också kommunernas finansierings- och statsandelssystem måste utvärderas och utvecklas vidare med hänsyn till behoven och förhållandena i den förändrade omvärld kommunerna befinner sig i.

Utlåtande FvUU 23/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 3.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Matti Semi vänst
medlem Ben Zyskiewicz saml
ersättare Mari Rantanen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto
utskottsråd Minna-Liisa Rinne
plenarråd Henri Helo.