

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2023

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2023 (RP 154/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 27.10.2022.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Tanja Rantanen, finansministeriet
- budgetråd Tero Tyni, finansministeriet
- ledande specialsakkunnig Jussi Lindgren, finansministeriet
- specialsakkunnig Timo Jaakkola, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jussi Lammassaari, finansministeriet
- migrationsdirektör Sanna Sutter, inrikesministeriet
- räddningsråd Janne Koivukoski, inrikesministeriet
- planeringschef, överstelöjtnant Jarkko Kolehmainen, inrikesministeriet
- ledande expert Heidi Kankainen, inrikesministeriet
- expert Annina Ceder, inrikesministeriet
- ekonomichef Pasi Rentola, undervisnings- och kulturministeriet
- ledande expert Antti Kaihovaara, arbets- och näringsministeriet
- dataadministrationschef Markku Heinäsenaho, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Grimm-Vikman, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Jussi Lind, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Jaakko Poikonen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Väisänen, social- och hälsovårdsministeriet
- planerings- och ekonomichef Tiina Pelkonen, Polisstyrelsen
- chefekonom Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund
- direktör Tommi Karttaavi, Finlands Kommunförbund
- direktör för kommunal ekonomi Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund

Skriftligt yttrande har lämnats av

- skyddspolisen

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

- centralkriminalpolisen
- Räddningsverket i Satakunta
- Helsingfors Räddningsskola
- Nödcentralsverket
- Migrationsverket
- Tullen
- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata
- Mellersta Finlands välfärdsområde
- Norra Österbottens välfärdsområde
- Fackförbundet Pro rf
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

Inget yttrande av

- Östra Nylands välfärdsområde
- Norra Karelen välfärdsområde.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inre säkerhet och invandring

Långsiktigt trygghande av resurserna hos myndigheterna för den inre säkerheten

Under inrikesministeriets huvudtitel föreslås ett anslag på sammanlagt cirka 2,27 miljarder euro i budgeten för 2023, vilket är omkring 689 miljoner euro mer än i den ordinarie budgeten för innevarande år. Största delen av anslagsökningarna har redan ingått i rambeslutet för statsfinanserna 2023—2026 som fattades våren 2022. Förvaltningsutskottet anser att dessa satsningar, närmast med anknytning till beredskapen hos myndigheterna för inre säkerhet och migration, är nödvändiga i det förändrade säkerhetsläget. Utskottet hänvisar i fråga om olika myndigheters resursbehov till sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna (FvUU 16/2022 rd). Utskottet lyfter i detta utlåtande fram endast några detaljer som hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och behandlar inte resursbehoven hos myndigheterna för inre säkerhet och migration i större utsträckning.

Utskottet konstaterar att de ovannämnda tilläggen till myndigheternas omkostnader huvudsakligen är av engångsnatur. Rambeslutet för statsfinanserna för de kommande åren är i likhet med tidigare rambeslut avsevärt underdimensionerat i förhållande till behoven hos ämbetsverken inom inrikesministeriets förvaltningsområde, och det stora underskottet i finansieringen av den grundläggande verksamheten inom inrikesministeriets förvaltningsområde fortsätter. Myndigheternas resursnivå motsvarar inte med nuvarande finansiering förändringarna i omvärlden och möjliggör inte att de lagstadgade uppgifterna sköts på behörigt sätt.

Upprätthållandet och utvecklandet av tjänsterna inom den inre säkerheten förutsätter tillräcklig och rätt riktad finansiering för personalutgifter, lokalkostnader, materiel och IKT-system. Utskot-

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

tet har upprepade gånger i sina utlåtanden om statens årliga budgetpropositioner och planer för de offentliga finanserna (t.ex. FvUU 29/2021 rd — RP 146/2021 rd och FvUU 16/2022 rd — SRR 2/2022 rd) och i andra sammanhang fäst allvarlig uppmärksamhet vid det finansieringsunderskott som över tid har uppstått för ämbetsverken inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Till förutsättningarna för en långsiktig, systematisk och effektiv myndighetsverksamhet hör också långsiktig finansiering som tryggar verksamheten. Enligt utskottets uppfattning är det även för samhället det bästa alternativet i totalekonomiskt hänseende.

Förvaltningsutskottet konstaterar att utvecklandet och upprätthållandet av informationssystemen är en fast del av myndigheternas prestationsförmåga, verksamhet och skötsel av lagstadgade uppgifter samt ett sätt att svara på förändringar i verksamhetsmiljön och myndighetsuppgifterna. Risken är att avsaknaden av tillräcklig finansiering leder till att de eftersträvade kostnads-, effektivitets- och prestationsvinsterna går förlorade. Utan tillskott 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. En sådan situation gäller förutom polisen också exempelvis skyddspolisen, som annars under de senaste åren har anvisats betydande tilläggsfinansiering i anslutning till ikraftträdandet av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning.

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 anser att det är nödvändigt att problemen med inomhusluften kartläggs i brådskande ordning till alla delar och att de problem som uppdragats åtgärdas utan dröjsmål.

Utskottet betonar att den övergripande säkerheten i samhället endast kan tryggas genom att man ser till att alla säkerhetsmyndigheter har de sunda, säkra och fungerande lokaler och tillräckliga resurser som de behöver för att kunna sköta sina uppgifter. Utskottet konstaterar dessutom att den allmänna höjningen av kostnadsnivån ökar utgiftstrycket särskilt i fråga om IKT- och lokalkostnader, vilket snabbt ökar underskottet i myndigheternas finansiering. Utskottet anser att det bör utredas om anslagsnivån för polisen och Gränsbevakningsväsendet på samma sätt som för försvarsmakten kan kopplas till en höjning av kostnadsnivån.

Utskottet påpekar att riksdagen i mars 2022 i sin ståndpunkt baserad på förvaltningsutskottets betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten förutsatte att regeringen sörjer för verksamhetsförutsättningarna för de centrala myndigheterna inom den inre säkerheten (polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, Nödcentralsverket, Tullen och Migrationsverket), justitieförvaltningsmyndigheterna i straffrättskedjan (Åklagarmyndigheten och Brottpåföljdsmyndigheten) samt domstolsväsendet och att regeringen hållbart och långsiktigt tryggar deras finansieringsbas över valperioderna utifrån resursbehoven enligt redogörelsen för den inre säkerheten (RSk 11/2022 rd — SRR 4/2021 rd). Riksdagen förutsatte samtidigt att regeringen effektiviserar bekämpningen av allvarlig och organiserad brottslighet (bl.a. uppdatering av strategin mot organiserad brottslighet och bedömning av behovet av att utveckla lagstiftningen). Riksdagens ovan nämnda vilja måste beaktas vid beredningen av de kommande anslagsramarna för statsfinanserna och andra åtgärder.

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

Utskottet konstaterar i detta sammanhang att till exempel polisen, räddningsmyndigheterna och anställda inom prehospital akutsjukvård i allt större utsträckning utsätts för trakasserier och i allt högre grad också för våld när de utför lagstadgade uppgifter. Utskottet anser att utvecklingen är oroväckande och anser det vara viktigt att se till att straffansvaret i ärenden som gäller våld mot personalen vid behov uppfylls genom att lagstiftningen revideras så att myndigheterna kan sköta sina uppgifter i alla situationer utan att den egna säkerheten i arbetet äventyras.

Polisen

Anslaget för polisens omkostnader (ca 854 miljoner euro) är 43 miljoner euro större än i den föregående budgeten. Budgetförslaget innehåller ett tillägg på 8 miljoner euro enligt det tidigare beslutet för att nå den målsatta nivån (7 500) för antalet polismän i regeringsprogrammet. För att upprätthålla nivån på polisens verksamhet anvisas utöver det anslag på 9 miljoner euro som anges i rambeslutet ett tillägg på 25,2 miljoner euro, varav 17,5 miljoner euro anvisas för att bibehålla nivån på verksamheten på 2022 års nivå och 7,76 miljoner euro för att upprätthålla och modernisera IKT-kapaciteten. Med denna tilläggsfinansiering undviker polisen de kraftiga personalanpassningsåtgärder som hotade 2023. Med de föreslagna anslagen är detta möjligt endast genom att göra avkall på andra utvecklingsprojekt som är viktiga för polisen, till exempel projekt som gäller lokaler och IKT-system. Utskottet konstaterar att de anslagsökningar som nu gjorts endast gäller 2023 och att anslagen bör vara permanenta för att verksamhetsnivån ska kunna tryggas på behörigt sätt. Det är oroväckande att de nuvarande anslagsramarna inte möjliggör den eftersträlvade ökningen av polisens personal efter 2023.

Utskottet välkomnar att polisens personalstyrka sedan 2017 har stigit stadigt och fortsatt stiga under hela regeringsperioden. Polisens uppgifter har dock på grund av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön samtidigt ökat och permanent blivit mer komplicerade, och de ökningar som gjorts är inte tillräckliga på lång sikt. De resursökningar som anvisats polisen i budgeten för 2023 korrigerar tillfälligt polisens ekonomiska situation, men löser inte resursbristen på längre sikt. Den otillräckliga finansieringen under de kommande åren äventyrar polisens prestationsförmåga och hotar att leda till att den övergripande säkerheten i samhället försämras. Även utomstående utredare som kartlagt användningen av polisens anslag och faktorer som hänför sig till anslaget tillräcklighet konstaterade i en rapport som publicerades i februari 2022 att basfinansieringen av verksamheten inte är tillräcklig och att man regelbundet är tvungen att komplettera den med främst tidsbunden tilläggsfinansiering. Det försvårar långsiktig planering och utveckling av verksamheten.

Utskottet har i flera sammanhang ansett det nödvändigt att bedöma om polisen har ålagts uppgifter som kan skötas utan polisutbildning, och om det är ändamålsenligt att överlåta dessa uppgifter på andra aktörer. Polisens knappa resurser måste kunna riktas så effektivt som möjligt till polisens kärnuppgifter. Exempelvis bör möjligheten att utvidga nätverket av tillnyktringsstationer granskas när välfärdsområdena inleder sin verksamhet.

Förvaltningsutskottet har ingående behandlat förändringarna i omvärlden för den inre säkerheten, lägesbilden för den inre säkerheten och dess utveckling under de närmaste åren samt kapaciteten och resursbehoven hos myndigheterna för den inre säkerheten i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd — SRR 4/2021 rd). Dessutom har utskottet i sitt

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

utlåtande om den aktuella redogörelsen (FvUU 14/2022 rd) bedömt hur den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen till följd av Rysslands anfallskrig påverkar den inre säkerheten. Utskottet hänvisar till sitt betänkande och lyfter i detta sammanhang särskilt fram att den organiserade brottsligheten har ökat, blivit mer internationell och fått en hårdare karaktär och att fenomenet med gatugång har utvecklats. Organiserad brottslighet är enligt Europols bedömning ett av de största hoten mot den inre säkerheten i Europa. Förvaltningsutskottet anser att det är nödvändigt att satsa kraftigare på bekämpningen av såväl traditionell grov och organiserad brottslighet som på ungdoms- och gatugångsbrottslighet.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att gatugångsfenomenets utveckling följs noggrant och åtgärdas effektivt. Ett fungerande multidisciplinärt samarbete mellan polisen, skolorna, socialväsendet, ungdomsväsendet och tredje sektorn spelar en viktig roll i detta sammanhang. Till exempel inom den så kallade ankarverksamheten strävar man efter att förebygga gängbildning och våldsbejakande radikalisering. Centralt är också att förhindra att bostadsområden utvecklas därhän att risken för brottslighet och känslan av otrygghet är höga och förtroendet för myndigheterna lågt. Utskottet hänvisar till utvecklingen av grov våldsbrottslighet i Sverige och anser det vara nödvändigt att i Finland sätta stopp för en liknande utveckling genom att målmedvetet och i tillräckligt god tid ingripa i dess framväxt. De åtgärder som vidtagits i de övriga nordiska länderna för att ingripa och åtgärdernas effekter bör bevakas också i Finland. Utskottet fäster också mer allmänt uppmärksamhet vid att antalet våldsbrott som begås av unga har ökat och ungdomsbrottsligheten har blivit grövre. Också mängden narkotika jämte negativa kringeffekter har ökat. Utskottet betonar dessutom vikten av tillräckliga resurser för polisens förebyggande arbete.

Gränsbevakningsväsendet

För Gränsbevakningsväsendet föreslås i budgeten sammanlagt 489 miljoner euro, vilket är 209 miljoner euro mer än i den ordinarie budgeten för 2022. En betydande del av ökningarna hänförs sig till Gränsbevakningsväsendets investeringsmoment. Tilläggen hänförs sig till de resurstillägg för gränssäkerhet och beredskap som gjordes i rambeslutet våren 2022 samt till de stigande lokal-kostnaderna. Dessutom föreslås ett tillägg på 163 miljoner euro för anskaffning av två nya spaningsplan. Detta ökar tillsammans med det tidigare beslutet om anskaffning av två nya utsjöbevakningsfartyg Gränsbevakningsväsendets kapacitet och förutsättningar att svara på störningssituationer inom gränssäkerheten, olaglig inresa, allvarliga sjöräddningsuppdrag, marina miljöolyckor och kränkningar av Finlands territoriella integritet. Gränsbevakningsväsendets prestationsförmåga utvecklas också genom det anslag på 15 miljoner euro — utöver tidigare beviljad finansiering — som föreslås för reformen av systemet för teknisk övervakning av land- och sjögränsen samt genom det tillägg på 3 miljoner euro som föreslås för underhållskostnaderna för fartyg.

Utskottet konstaterar att de bestämmelser i gränsbevakningslagen som trädde i kraft i juli 2022 bland annat möjliggör byggande av hinder i gränszonen i större utsträckning än tidigare (FvUB 16/2022 rd — RP 94/2022 rd). Utskottet anser det motiverat att man bereder sig på att bygga och upprätthålla permanenta hinder för en del av östgränsen. Utskottet betonar att Gränsbevakningsväsendet och ett fungerande gränssäkerhetssystem är av central betydelse särskilt i det nuvarande säkerhetsläget. Gränsbevakningsväsendet ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter under alla förhållanden. Byggandet av en gränsinfrastruktur bestående av hinder- och övervakningsanord-

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

ningar medför betydande kostnader. Utskottet anser det vara viktigt att behövliga resurser utan dröjsmål anvisas för byggandet av ett så kallat gränsstängsel i den kompletterande budgetpropositionen och i kommande tilläggsbudgetpropositioner.

Ökad utbildning av räddningsmän

Förvaltningsutskottet ser det som nödvändigt att tillräckligt med personal utbildas för uppgifterna vid myndigheterna för den inre säkerheten så att antalet utbildad personal så väl som möjligt motsvarar de aktuella behoven inom respektive sektor. Detta måste beaktas i pågående och planerade reformer av utbildningssystemen. Samtidigt konstaterar utskottet att ökningen av utbildningsvolymen syns i antalet anställda först med en viss fördröjning. Därför måste de kommande personalbehoven förutses i tid.

Förvaltningsutskottet har i sina ställningstaganden på senare tid fäst uppmärksamhet vid att Finland under de närmaste åren kommer att behöva betydligt mer personal inom räddningsväsendet för att de räddningstjänster som är nödvändiga med tanke på säkerheten ska kunna tryggas också i fortsättningen. I och med pensioneringar och annan avgång försvinner cirka 1 500 personer från räddningsbranschen fram till 2030. Förbättringen av räddningsväsendets aktionsberedskap och ändringarna i beredskapstjänsten medför dessutom ett behov av ytterligare omkring 1 000 räddningsmän. Det totala behovet är enligt dagens uppskattning sammanlagt cirka 2 500 nya räddningsmän.

Utskottet påpekar att Räddningsinstitutet utbildar personal för räddningsväsendets och Nödcentralsverkets behov. Utskottet understryker att det är nödvändigt att säkerställa att det finns tillräckligt med kompetent personal inom dessa kritiska områden. Det årliga antalet utexaminerade vid Räddningsinstitutet är i genomsnitt 120 (137 år 2022) och vid Helsingfors räddningsskola 15. Helsingfors räddningsskola kompletterar Räddningsinstitutets utbildningsutbud och dess tillstånd har förlängts genom ett beslut hösten 2021. Enligt erhållen utredning finansierar Helsingfors stad inte längre räddningsskolans verksamhet 2023, när ansvaret för att ordna räddningsväsendet överförs till välfärdsområdena. Inte heller lagstiftningen om välfärdsområden möjliggör för närvarande finansiering av räddningsskolan.

Det är klart att räddningsväsendets ökade utbildningsbehov inte kan tillgodoses med de nuvarande utbildningsvolymerna. Tillräckligt kvalificerad räddningspersonal samt lika tillgång till och kvalitet på räddningsväsendets tjänster förutsätter enligt planerna på riksnivå att nybörjarplatserna inom räddningsutbildningen fördubblas. Det är nödvändigt att trygga ett tillräckligt antal räddningsmän, anser utskottet. Samtidigt måste man se till att det utbildas tillräckligt många tvåspråkiga räddningsmän.

En utredning till utskottet ger vid handen att utöver att behovet av räddningsmän är akut i hela landet, står vi inför utmaningar också när det gäller den riksomfattande fördelningen av de räddningsmän som avlagt yrkesexamen och tillgodoseendet av de regionala behoven av räddningsmän. Detta syns till exempel i huvudstadsregionen. Utskottet anser det vara nödvändigt att man för att trygga ett tillräckligt antal räddningsmän på bred front utreder möjligheterna att öka utbildningen, såsom ordnandet av regionala räddningskurser, och att man även i fortsättningen utbildar räddningsmän för huvudstadsregionens behov vid en egen läroanstalt (Helsingfors räddningssko-

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

la) och anvisar tillräcklig finansiering för detta utan att det går ut över räddarutbildningen i det övriga landet.

Utskottet understryker också här avtalsbrandkårernas centrala roll i räddningsväsendets sammantagna servicesystem och påpekar att deras verksamhetsförutsättningar måste tryggas på lång sikt genom olika typer av åtgärder.

Välfärdsområdena

År 2023 genomförs en stor förvaltningsreform i och med att ansvaret för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs från kommunerna till de nya självstyrande välfärdsområdena den 1 januari 2023. Samtidigt införs också ett finansieringssystem för välfärdsområdena. Riksdagen godkände i juli 2022 de ändringar i lagstiftningen om finansiering av reformen (RP 68/2022 rd — FvUB 15/2022 rd, RSv 102/2022 rd).

Välfärdsområdena finansierar sin verksamhet i huvudsak med statlig finansiering. Finansieringen av välfärdsområdena på riksnivå 2023 baserar sig på nettokostnader 2022 som överförs från kommunerna. Denna finansieringsbas höjs med välfärdsområdesindexet och den uppskattade ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården. Dessutom höjs finansieringen av välfärdsområdenas nya och utvidgade lagstadgade uppgifter, av vilka de till eurobeloppet mest betydande 2023 är en stegvis skärpning av vårdgarantin inom primärvården samt en höjning av vårdstandarddimensioneringen för vård dygnet runt för äldre. Enligt budgetpropositionen uppgår den allmänna finansieringen av välfärdsområdena till sammanlagt cirka 22,5 miljarder euro 2023.

Under det år då reformen träder i kraft 2023 baserar sig finansieringen av välfärdsområdena delvis på uppskattade uppgifter, vilket medför utmaningar för beredningen av välfärdsområdenas budget. De kostnader som överförs från kommunerna till välfärdsområdena beräknas på basis av bokslutsuppgifterna för 2021 och budgetuppgifterna för 2022. Under 2023 fås de slutliga bokslutsuppgifterna också för 2022 och då uppdateras finansieringen utifrån de nya uppgifterna. Ändringarna i finansieringen beaktas från och med 2024. Korrigeringen av utgångsnivån för 2022 betalas som en engångsersättning regionvis i januari 2024. Efterhandsjusteringen 2025 korrigerar nivån för 2023.

Eftersom finansieringsnivån avstäms först i efterhand är det viktigt att trygga välfärdsområdenas likviditet vid årsskiftet 2022—2023. I överensstämmelse med en övergångsbestämmelse (37 §) i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021, nedan finansieringslagen) betalas i avvikelse från den regelbundna utbetalningen hälften av betalningsposten för januari fråga om finansieringen för 2023 till välfärdsområdet redan den 1 december 2022. Det belopp som betalas ut i december 2022 uppgår till cirka 1,86 miljarder euro.

Utgångspunkten i budgetpropositionen är att finansieringen enligt den godkända finansieringsmodellen ska vara tillräcklig. Utöver välfärdsområdenas lagstadgade finansiering ska ett enskilt välfärdsområde dock enligt 11 § i finansieringslagen av staten få finansiering för att trygga social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendets tjänster om en otillräcklig nivå på finansieringen äventyrar verksamheten. För eventuell tilläggsfinansiering till välfärdsområdena ingår i

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

budgetpropositionen ett särskilt moment för förslagsanslag, för vilket det reserverats 1 miljon euro.

Välfärdsområdet kan också ta långfristigt lån för investeringar i enlighet med fullmakten att uppta lån. Enligt uppgift har åtminstone tre regioner hittills ansökt om höjning av fullmakten att uppta lån.

Förvaltningsutskottet konstaterar att välfärdsområdena inleder sin verksamhet i ett läge där en tillräcklig finansiering för välfärdsområdena är förenad med osäkerhetsfaktorer som beror både på reformen och på den nationella och globala situationen. Enligt en prognos som gjorts av finansministeriets ekonomiska avdelning beräknas välfärdsområdenas resultat bli sämre 2023—2026. På grund av att investeringarna hålls på en hög nivå är kassaflödet från verksamheten och investeringarna, som beskriver finansieringens balans, negativt och välfärdsområdena skuldsätter sig. Utgifterna ökar och det finansiella saldot försämras av att priserna och i synnerhet personalkostnaderna stiger. Utskottet konstaterar dessutom att tillgången på arbetskraft har försämrats ytterligare, vilket syns i ökade personalutgifter och köpta tjänster. Den allmänna ekonomiska utvecklingen påverkar också privata tjänsteproducenters verksamhet och kostnader. I samband med revideringen av lagstiftningen om välfärdsområdenas finansiering begärde utskottet separat av alla välfärdsområden en uppskattning av finansieringsunderskottet i området 2023. I svaren som gavs i juni 2022 varierade uppskattningarna mellan 5,4 miljoner euro och cirka 85 miljoner euro, men svaren var inte helt jämförbara sinsemellan (FvUB 15/2022 rd). Situationen i omvärlden kan bedömas ha blivit sämre senare när energipriset och den allmänna kostnadsnivån har stigit snabbare än beräknat.

I reformen av välfärdsområdena har uppmärksamhet i stor utsträckning riktats mot finansieringen av social- och hälsovården. Förvaltningsutskottet uttrycker också sin oro över hur finansieringen av räddningsväsendet ska räckta till och hur den allmänna finansieringen ska riktas till räddningsväsendet. Utskottet har i sitt utlåtande om reformen av välfärdsområdena (FvUU 12/2021 rd — RP 241/2020 rd) fäst uppmärksamhet vid finansieringsunderskottet inom räddningsväsendet och ansett det nödvändigt att man i reformen ser till att räddningsväsendet får tillräcklig finansiering (även FvUU 16/2022 rd och FvUB 15/2022 rd). Inga beslut har fattats i ärendet i samband med behandlingen av planen för de offentliga finanserna våren 2022. Enligt utredning till utskottet är välfärdsområdenas finansieringsbas inte tillräcklig för att producera räddningsväsendets lagstadgade tjänster. Enligt en riksomfattande utredning som inrikesministeriet har gjort har man identifierat ett finansieringsunderskott och ett tryck på höjda kostnader i räddningsväsendets nuvarande kommunbaserade system. En del av finansieringsbehoven har redan realiserats och en del riktas till de närmaste åren.

Utöver det som sägs ovan betonar utskottet vikten av fortsatt utveckling av grunderna för granskningen av räddningsväsendets riskklasser och fastställandet av riskerna. Bestämningsfaktorerna och deras viktcoefficienter ska beakta de olika områdenas särdrag för att räddningsväsendets kostnader i välfärdsområdet ska kunna fastställas så tillförlitligt som möjligt. En enskild fråga som utskottet lyfter fram i detta sammanhang är det särskilt betydande behovet av beredskap och resurser som objekt av riksintresse i Helsingfors och huvudstadsregionen medför.

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

De största ändringsposterna till följd av reformen anses bero på IKT-lösningarna och löneharmoniseringen. För de nödvändiga IKT-ändringskostnader av engångsnatur som reformen medför anvisar staten ett särskilt anslag. Vårdsområdena finansierar kostnaderna för mer omfattande IKT-utveckling och IKT-underhåll i enlighet med besluten inom ramen för självstyrelsen genom generell finansiering och inom ramen för sin fullmakt att uppta lån. I budgetpropositionen för 2023 verkar det inte finnas reserverad finansiering för genomförande av löneharmonisering i vårdsområdena. Den temporära höjningen på 0,2 procent av den finansiering som är bunden till ett ökat servicebehov, år 2023 cirka 35 miljoner euro, räcker enligt en uppskattning som utskottet fått inte till för att täcka de ändringskostnader som uppstår för vårdsområdena. I budgetpropositionen beräknas behovet av anslag för ändrings- och beredningskostnader uppgå till sammanlagt cirka 17 miljoner euro 2023, varav 4,2 miljoner euro avsätts för vårdsområdenas IKT-ändringskostnader. Utskottet påpekar att exempelvis förenhetligandet av informationssystemlösningarna medför betydande kostnader för vårdsområdena särskilt under de första verksamhetsåren.

Utskottet konstaterar ytterligare att vissa organisationer som för närvarande är verksamma i form av samkommuner för social- och hälsovård redan har genomfört eller håller på att genomföra en retroaktiv harmonisering av de uppgiftsbaserade lönerna från tidigare år så att de kumulativa harmoniseringsposterna riktar sig till kalkylåren 2021—2022, som används vid beräkningen av överföringen av social- och hälsovårdsreformen (se FvUB 15/2022 rd). I en situation där dessa kumulativa kostnadsposter påverkar social- och hälsovårdsutgifterna för samkommunernas medlemskommuner under ovan nämnda kalkylår och de inte har avsatts i bokföringen för tidigare räkenskapsperioder, snedvrider situationen överföringsberäkningen. Effekterna av en retroaktiv löneharmonisering kan vara upp till flera tiotals miljoner euro för respektive område. Kostnaderna påverkar i väsentlig grad överföringskalkylen för reformen, men också de stora utjämningsmomenten och förändringsbegränsaren samt utjämnningen av ändringen i statsandelssystemet. Löneharmoniseringen ökar kostnadsnivån för kommunerna i de ovan avsedda områdena, vilket minskar kommunens statsandel genom förändringsavgränsaren. Därtill försämras balansen i kommunens ekonomi, som ligger till grund för beräkningen av utjämnningen av ändringen i statsandelssystemet. Kommunerna i olika områden har således på basis av löneharmoniseringen olika ställning beroende på om löneuppgörelserna redan har gjorts eller om de görs först efter att social- och hälsovårdsreformen har trätt i kraft. Utskottet anser det nödvändigt att man finner lämpliga lösningar på situationen.

Förvaltningsutskottet anser det vara nödvändigt att man före årsskiftet har kommit överens om funktionella förbindelser mellan kommunerna och vårdsområdena för att säkerställa en trygg och smidig överföring av servicen. Utskottet betonar särskilt de informationssystem som är centrala med tanke på patientsäkerheten och exempelvis löneutbetalningen, men också exempelvis vårdsområdenas förmåga att lämna uppgifter till skatteförvaltningens inkomstregister. Enligt utredning till utskottet tvingas många vårdsområden på grund av den snäva genomförandetidtabellen tillämpa undantagsarrangemang där kommunerna tvingas upprätthålla de informationssystemmiljöer som behövs i vårdsområdenas serviceverksamhet också efter den 1 januari 2023. Detta medför extra kostnader och andra ekonomiska risker för kommunerna, men statsbudgeten upptar inte någon finansiering för att ersätta dessa risker. Budgetpropositionen innehåller inte heller i övrigt något som stöder utvecklingen av kommunernas IKT-verksamhet.

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

Förvaltningsutskottet betonar att uppnåendet av målen för finansieringen av välfärdsområdena och reformen bör följas på lång sikt. Statsrådet bör noggrant följa hur välfärdsområdenas finansiering räcker till och vid behov lämna en proposition om ändring av regleringen, ifall ordnandet av de tjänster som tryggas i grundlagen äventyras trots möjligheten till tilläggsfinansiering. I samband med översynen av lagstiftningen om välfärdsområdenas finansiering godkände riksdagen utifrån förvaltningsutskottets betänkande också ett uttalande där regeringen förutsätts se till att uppnåendet av målen för reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet följs långsiktigt och att iakttagelserna rapporteras regelbundet (RP 68/2022 rd — FvUB 15/2022 rd, RSv 102/2022 rd).

Den kommunala ekonomin

Den kommunala ekonomins tillstånd och kommunernas statsandelar

Den kommunala ekonomins (kommunerna och samkommunerna) utveckling har varierat kraftigt under de senaste åren. Efter den rekordsvaga situationen 2019 noteras en tydlig uppgång i den kommunala ekonomin 2020 och 2021. Kommunernas och samkommunernas sammanlagda resultat för räkenskapsperioden visade 2021 ett överskott på cirka 1,6 miljarder euro och verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är nästan i balans. Den stärkta kommunala ekonomin förklaras i synnerhet av statens stödåtgärder i anslutning till coronapandemin samt av att skatteinkomsterna utvecklats bättre än väntat. Enligt utredning till utskottet ser 2022 i ljuset av de ekonomiska nyckeltalen i detta skede ganska positivt ut i den kommunala ekonomin. Verksamhetsbidraget beräknas bli svagare på grund av de minskade statsunderstöden, men årsbidraget ligger nära fjolårets nivå till följd av den ökade skattefinansieringen.

Året 2023 är mycket exceptionellt inom den kommunala ekonomin i fråga om såväl utgifter som inkomstutveckling. I och med social- och hälsovårdsreformen överförs det snabbt ökande utgiftstrycket i anslutning till befolkningens åldrande till välfärdsområdena. Till välfärdsområdenas finansiering överförs vid reformen av statsandelarna för basservice 70 procent, det vill säga 5,4 miljarder euro och av ersättningarna för förlorade skatteinkomster 70 procent, det vill säga 1,9 miljarder euro. I den kommunala ekonomin som helhet är förändringen neutral i förhållandet mellan kommun och stat. Kalkylerna över den finansiering som överförs från kommunerna till välfärdsområdena justeras när kommunernas bokslut för 2022 har färdigställts och när man känner till de slutliga kostnader som överförs och den finansiering som överförs. Justeringarna genomförs så att varje kommuns andel av justeringen är lika stor per invånare.

Enligt budgetpropositionen är den sammanlagda effekten av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2023 nära nog neutral. De ökningar av uppgifter och skyldigheter som följer av regeringsprogrammet har i huvudsak gjorts redan tidigare år, och en del av de tidsbundna ökningarna av statsunderstöden upphör vid utgången av 2022. Kommunerna anvisas full statsandel för nya och mer omfattande uppgifter och kommunerna kompenseras för de ändringar i beskattningsgrunderna som staten beslutat om även 2023. Statens beslutbaserade åtgärder ökar kommunernas utgifter med sammanlagt cirka 0,7 miljarder euro på 2023 års nivå räknat från valperiodens början. Besluten ökar kommunernas inkomster med sammanlagt cirka 0,6 miljarder euro på 2023 års nivå. En del av de åtgärder som påverkar kommunerna 2023 är tidsbegränsade bland annat i fråga

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

om hjälp till personer som flytt från Ukraina. Utskottet konstaterar att det är svårt att bedöma hur länge Rysslands anfallskrig pågår, vilket också försvårar kommunernas beredskap.

För statsbidrag till kommunerna anvisas 2023 sammanlagt 5,4 miljarder euro, varav statsandelen för kommunal basservice är 2,7 miljarder euro. Statsandelen för basservice minskas förutom av den ovannämnda överföringen till följd av social- och hälsovårdsreformen också av de omfördelningar på 43 miljoner euro som regeringen beslutat om för 2023. Den permanenta effekten av omfördelningarna är 33 miljoner euro från och med 2024. Statsandelen för basservice ökar 2023 bland annat på grund av indexhöjningar (3,8 %) med cirka 89 miljoner euro och på grund av uppgiftsändringar med cirka 15 miljoner euro. Bland de nya och utvidgade uppgifterna kan nämnas till exempel 8,75 miljoner euro i stöd till småbarnspedagogiken och 3,33 miljoner euro för engagerande arbete i skolgemenskapen från och med den 1 augusti 2023. Statsandelen ökar också till exempel på grund av att det avdrag som hänför sig till finansieringen av läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten slopas (22,6 miljoner euro). Enligt budgetpropositionen sjunker statsandelsprocenten från 23,59 till 22,09 procent 2023.

Efter social- och hälsovårdsreformen uppkommer största delen av de återstående kostnaderna inom den kommunala ekonomin till följd av anordnandet av småbarnspedagogisk verksamhet och utbildning. Basfinansieringen av småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen går i huvudsak via statsandelssystemet för kommunal basservice, som ingår i finansministeriets huvudtitel. De statsandelar som beviljas kommunerna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och finansieringen för yrkesutbildning uppgår till uppskattningsvis 1,3 miljarder euro 2023.

Utskottet lyfter i detta sammanhang ytterligare fram vissa farhågor: att fortsatt kompensera för sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik genom att höja utdelningen av samfundsskatten kan resultera i att kommunerna inte behandlas jämlikt. Kompensationen bör i fortsättningen genomföras till fullt belopp.

Utsikter för den kommunala ekonomin

Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin 2023—2026 framstår 2023 som ett exceptionellt starkt år inom den kommunala ekonomin utifrån nyckeltalen för den kommunala ekonomin, eftersom social- och hälsovårdsreformens minskande effekt på kommunernas skatteinkomster ännu inte syns fullt ut i kommunal- och samfundsskatteinkomsterna. Årsbidraget räcker med god marginal till för att täcka avskrivningarna, och kassaflödet för verksamheten och investeringarna som beskriver balansen i finansieringen uppvisar ett positivt resultat på cirka 1,2 miljarder euro. Prognosen för den kommunala ekonomin uppnår regeringens nominella mål för det strukturella saldot 2023 (nettoutlåning -0,5 % i förhållande till bruttonationalprodukten).

Den finansiella balansen försvagas dock på medellång sikt. Åren 2024—2026 beräknas omkostnaderna inom den kommunala ekonomin öka med i genomsnitt 2,9 procent per år, medan kommunernas verksamhetsinkomster ökar med i genomsnitt 0,7 procent per år. Utgifterna inom den kommunala ekonomin förblir således något större än inkomsterna. Årsbidraget beräknas dock räcka till för att täcka avskrivningarna under granskningsperiodens samtliga år. Enligt utvecklingsprognosen kommer investeringsbehoven inom den kommunala ekonomin fortfarande att

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

vara stora på grund av investeringstrycket i tillväxtorterna och det eftersatta underhållet i hela landet. Kassaflödet från den kommunala ekonomins verksamhet och investeringar förblir negativt 2024—2026 och kommunernas lånestock beräknas öka ytterligare.

Enligt kalkylen över utgiftstrycket ökar trycket på anpassning av ekonomin (underskott i verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) mot slutet av ramperioden i alla kommunstorleksgrupper, relativt sett mest i de minsta kommunerna. Under ramperiodens sista år 2026 beräknas kassaflödet för verksamhet och investeringar i alla kommunstorleksgrupper vara negativt (i snitt cirka -160 euro per invånare i hela landet). Skillnaderna mellan kommunstorleksgrupperna är rätt stora (minimum -324 och maximum -16 euro per invånare). Utskottet konstaterar att också inom kommunstorleksgrupperna kan skillnaderna mellan enskilda kommuner vara stora.

Utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin är förenade med många risker som kan försvaga den kommunala ekonomin kraftigare än väntat, till exempel Rysslands attack mot Ukraina med tillhörande sanktioner och pristryck, samt den osäkerhet som fortfarande är förknippad med coronaepidemins utveckling. En risk är också tillgången på kunnig arbetskraft. Dessutom uppstår det utgiftstryck i kommunerna bland annat genom digitalisering av tjänster, arbetslöshetsansvaret, energiinvesteringar samt andra finansieringsansvar och finansieringsinvesteringar som krävs för hållbar tillväxt. Konsekvenserna för kommunerna måste därför följas noggrant.

Utskottet inskräper att det blir allt viktigare att trygga hållbarheten inom den kommunala ekonomin på lång sikt. Social- och hälsovårdsreformen innebär stora förändringar i ordnandet och produktionen av tjänster, men också till exempel i de stora städernas och andra tillväxtorters investeringsbehov och investeringsförmåga. Reformen flyttar bort de snabbast växande utgifterna för den åldrande befolkningen från den kommunala ekonomin, men obalansen mellan kommunernas inkomster och utgifter kommer att bestå. Även den ekonomiska differentieringen mellan kommunerna fortsätter. Kommunens ekonomiska utveckling och livskraft kommer fortsatt att bestämmas främst av den ekonomiska tillväxten, sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen, förändringarna i åldersstrukturen och flyttningsrörelsen. Kommunerna arbetar för att anpassa och reformera sin ekonomi, men i och med social- och hälsovårdsreformen inskränks deras möjligheter att balansera utgifterna genom anpassning. Också staten bör fortsätta med sina åtgärder för att förbättra sysselsättningen, stärka kommunernas inkomstunderlag och stävja de offentliga kostnaderna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 28/2022 rd

Helsingfors 20.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne
utskottsråd Henri Helo.