

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2022

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2022 (RP 146/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 1.11.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Kirsi Pimiä, inrikesministeriet
- ekonomi- och planeringsdirektör Kati Korpi, inrikesministeriet
- räddningsöverdirektör Kimmo Kohvakka, inrikesministeriet
- biträdande chef, konteramiral (gränsbevakningsavdelningen) Markku Hassinen, inrikesministeriet
- avdelningschef Minna Hulkkonen, inrikesministeriet
- avdelningschef Tomi Vuori, inrikesministeriet
- direktör för enheten för nationell säkerhet Petri Knappe, inrikesministeriet
- IKT-direktör Jarkko Levasma, finansministeriet
- budgetråd Tero Tyni, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Pauli Kartano, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jussi Lammassaari, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Teija Mikkola, finansministeriet
- specialsakkunnig Sanna Lehtonen, undervisnings- och kulturministeriet
- ledande expert Laura Lindeman, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Grimm-Vikman, social- och hälsovårdsministeriet
- ekonomidirektör Kari Kananen, Migrationsverket
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chefekonom Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund
- förvaltningslicentiat Heikki Mansikka-aho.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Dataombudsmannens byrå

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

- Nödcentralsverket
- Polisinsrättningen i Östra Finland
- centralkriminalpolisen
- polisinsrättningen i Lappland
- Migrationsverket
- Räddningsinstitutet
- Polisstyrelsen
- skyddspolisen
- Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata
- Senatfastigheter
- Tullen
- Statens center för informations- och kommunikationsteknik
- Fackförbundet Pro rf
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inre säkerhet och invandring

Långsiktigt tryggnade av de centrala myndigheternas resurser

Under inrikesministeriets huvudtitel föreslås i budgetpropositionen för 2022 ett anslag på cirka 1,566 miljarder euro. Av detta avsätts för polisväsendet 856 miljoner euro, Gränsbevakningsväsendet 280 miljoner euro, räddningsväsendet och Nödcentralsverket 87 miljoner euro och invandring 160 miljoner euro.

Utskottet har upprepade gånger i sina utlåtanden om statens årliga budgetpropositioner och planer för de offentliga finanserna (t.ex. FvUU 23/2021 rd — SRR 3/2021 rd och FvUU 19/2020 rd — RP 146/2020 rd) och i andra sammanhang fäst allvarlig uppmärksamhet vid det finansieringsunderskott som över tid har uppstått för ämbetsverken inom inrikesministeriets förvaltningsområde. De anslagsökningar som tidigare gjorts har varit av engångsnatur. 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. När man ser till att myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde har tillräckliga resurser på lång sikt bör man också fästa uppmärksamhet vid att justitieförvaltningen ska ha tillräckliga resurser.

Beslutet om ramarna för statsfinanserna för 2022—2025 är underdimensionerat i förhållande till behoven hos ämbetsverken inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Därför har inrikesministeriet i sitt eget förslag föreslagit 115,7 miljoner euro mer i budgeten för 2022 än i den ordinarie budgeten för innevarande år. Dessa tillskott har ansetts vara nödvändiga för att trygga förvaltningsområdets grundläggande verksamhet. Myndigheternas resursnivå motsvarar inte med nuva-

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

rande finansiering i synnerhet i slutet av ramperioden förändringarna i omvärlden och möjliggör inte att de lagstadgade uppgifterna sköts på behörigt sätt.

Inrikesministeriets förvaltningsområde är mycket arbetskraftsintensivt. Inom förvaltningsområdet arbetar över 15 000 personer, varav två tredjedelar vid polisen. För polisens del är det enligt utskottet 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 ansökningar under de senaste åren har antalet personer som kommer till landet 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. Utöver de tidigare utmaningarna konstaterar utskottet med oro att de nuvarande utbildningsvolymerna vid Räddningsinstitutet inte utan betydande extra anslag i fortsättningen räcker till för räddningsväsendets behov, utan räddningsbranschen hotas av brist på kompetent personal. Enligt utskottets uppfattning har vissa områden redan nu haft problem med att nå upp till miniminivåerna.

Förvaltningsutskottet betonar att myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde 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 tillräckliga finansiella resurser 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 förändringar i verksamhetsmiljön och myndighetsuppgifterna. Avsaknaden av 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. 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 uppdragats åtgärdas utan dröjsmål.

Förvaltningsutskottet kommer bland annat att granska lägesbilden för den inre säkerheten och myndigheternas långsiktiga verksamhetsförutsättningar och finansieringsbehov i samband med behandlingen av redogörelsen för den inre säkerheten (SRR 4/2021 rd). I fråga om ökningen av IKT-utgifterna och lokalutgifterna för myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde hänvisar utskottet till sitt tidigare budgetutlåtande (FvUU 19/2020 rd — RP 146/2020 rd) och

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

sitt senaste utlåtande om planen för de offentliga finanserna (FvUU 23/2021 rd — SRR 3/2021 rd). Utskottet anser det vara viktigt att ämbetsverken anvisas tillräckliga finansiella resurser för ökade IKT-kostnader och lokalkostnader utan att finansieringen inverkar på andra verksamhetsförutsättningar.

Polisen

För polisväsendet föreslås ett anslag på ungefär 808 miljoner euro, vilket är omkring 8,6 miljoner euro mer än i den ordinarie budgeten för i år. Trots den ökade anslagsnivån är läget svårt för polisen, eftersom utgifterna har stigit snabbare än vad anslaget har ökat. Utskottet anser därför att det är nödvändigt att i den fjärde tilläggsbudgeten för 2021 anvisa 32,23 miljoner euro för polisväsendets omkostnader, vilket kan trygga en tillräcklig finansiering av polisen 2021. Tack vare anslagsökningen kommer polisen att kunna undvika omedelbara anpassningsåtgärder som gäller personalen 2022. Behovet av tilläggsanslag är dock bestående, så en tillräckligt hög anslagsnivå bör garanteras på lång sikt i ramarna för statsfinanserna. Utskottet anser det dock motiverat att det görs en oberoende utredning om användningen av polisens anslag och om en tillräcklig anslagsnivå. Behovet av strukturella ändringar bör också granskas.

Budgetpropositionen innehåller ett tillägg på 2,5 miljoner euro för att höja antalet årsverken inom polisen med sikte på en nivå på 7 500 årsverken i enlighet med regeringsprogrammet. I och med det här tillskottet ökar polisens disponibla budgetanslag med 10 miljoner euro för att nå detta angelägna mål. År 2023 stiger anslaget till 18 miljoner euro. Antalet poliser beräknas vara 7 450 i år. Enligt utredning kommer polisen att kunna sikta på 7 500 årsverken 2022 i enlighet med regeringsprogrammet. Med beaktande av polisens obligatoriska utgifter och den ökade kostnadsnivån innehåller den nuvarande budgetramen från och med 2023 tills vidare inga finansiella resurser för att nå upp till det målsatta antalet poliser. Utan en lämplig tilläggsfinansiering för de kommande åren kommer den positiva utvecklingen av antalet poliser att upphöra. Polisen kan 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. Även på målnivån är antalet poliser klart lägst i nordisk jämförelse. Beträffande personalstyrkor måste man notera att till exempel en betydande del av den personal som arbetar med expertuppgifter vid skyddspolisen och centralkriminalpolisen inte har polisutbildning.

Anslag har dessutom anvisats bland annat för att rikta resurser till operativ verksamhet i synnerhet för att trygga polisens närvaro och synlighet i områden med svagast servicenivå, trygga verksamheten på enheten mot människohandel och genomföra programmet för bekämpning av svart ekonomi. Liksom utskottet flera gånger tidigare konstaterat har anslagsökningarna till polisen ofta varit av engångsnatur, fastän anslagsbehoven är bestående. Engångstilläggen har också varit noggrant riktade, vilket leder till att anslagen inte nödvändigtvis används för de ändamål där de ur polisens synvinkel särskilt behövs. Som sagt har till exempel IKT- och lokalutgifterna stigit kraftigt. Det eftersatta underhållet av lokalerna inverkar i hög grad på hur den samlade finansieringen räcker till.

Polisens uppgiftsfält har permanent blivit mer komplicerat och utvidgat och samtidigt har kravnivån för kunnandet mångdubblats. Till exempel trakasserier, datafiske och dataintrång blir allt

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

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.

I de ovannämnda utlåtandena går utskottet in på vilka konsekvenser polisens resursbrist har för brottsbekämpningen, övervaknings- och larmverksamheten, trafiksäkerheten och tillståndsförvaltningen. De bristfälliga resurserna har naturligtvis konsekvenser inom alla uppgiftsområden, särskilt med beaktande av förändringarna i säkerheten i vår omvärld, polisens ökade uppgifter och medborgarnas förväntningar på produktionen av säkerhetstjänster. Utskottet betonar också i detta sammanhang att det bör anvisas tillräckliga tilläggsresurser för att genomföra de nya skyldigheter som åläggs polisen i lagstiftningen. Dessutom är det nödvändigt att bedöma om polisen har ålagts sådana uppgifter som kan skötas utan polisutbildning och om det är ändamålsenligt att överlåta dessa uppgifter på andra aktörer.

Utskottet anser det vara viktigt att man utöver granskningen av polisens ekonomiska verksamhetsförutsättningar också fäster uppmärksamhet vid sådana behov att ändra lagstiftningen med hjälp av vilka polisens resursanvändning kan effektiviseras. Sakkunniga har lyft fram bland annat ändringsbehov i anslutning till kriminalunderrättelseinhämtning, polisens förundersöknings-skyldighet och informationsflödet mellan myndigheterna. Om ändringarna genomförs kan de bland annat förkorta förundersökningarna och göra det möjligt att rikta polisens resurser exempelvis till förebyggande verksamhet. Utskottet påskyndar beredningen av de aktuella ändringarna.

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 användning av narkotika samt brott som undergräver samhällets och näringslivets strukturer. Enligt utredning har den organiserade brottsligheten spridit sig och blivit hårdare och mer internationell. Polisen bör effektivt kunna motverka organiserad brottslighet. 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.

Utredandet av brott kräver allt mer resurser, metoder och kompetens i och med att brotten blir allt mer komplicerade. Dessutom förutsätter förändringarna i omvärlden att resurserna på lång sikt riktas också till förebyggande verksamhet, såsom bekämpning av våldsam radikaliserings och extremism samt hatretorik. Utskottet anser att det är särskilt viktigt att bryta den spiral av våldsamt beteende bland unga som under den senaste tiden varit mycket aktuell. Med nuvarande resurser måste uppgifterna och verksamheten prioriteras och det är svårt att utveckla kompetensen på lång sikt.

Det finansiella läget de närmaste åren kommer att minska resurserna för brottsbekämpning, vilket kommer att synas i att utredningstiderna förlängs ytterligare och i att uppklaringsprocenten minskar.

Utskottet lägger också vikt vid ett lyckat arbete för att utreda den normala dagliga brottsligheten för att upprätthålla medborgarnas höga förtroende för polisen. Även om pandemin tillfälligt har

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

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.

Upprätthållandet av polisens responsförmåga är en grundläggande förutsättning för att man ska kunna svara på såväl nya hot som vanliga 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 service-nivå höjs till en bättre nivå än för närvarande.

Under coronapandemin har stödåtgärder inom arbetarskydds- och företagshälsovården blivit framträdande prioriteringar inom personalledningen. Utifrån polisens personbarometer har man kunnat se att kraven och prestationerna 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.

Skyddspolisen

Skyddspolisens resurser har under de senaste åren stärkts avsevärt för att skyddspolisen ska kunna sköta de uppgifter som anvisats den i den lagstiftning om civil underrättelseinhämtning som trädde i kraft 2019. De nya befogenheterna och andra reformer har i synnerhet visat sig som ett ökat antal anställda vid skyddspolisen. Ett centralt element i en effektiv tillämpning av de nya befogenheterna är dessutom att bygga upp och upprätthålla den tekniska kapaciteten, vilket kommer att framhävas ytterligare i och med digitaliseringen av samhället.

I budgetpropositionen föreslås ett anslag på 40,8 miljoner euro för skyddspolisens omkostnader. På grund av att den tidigare beviljade tidsbundna finansieringen av informationssystemen upphör är anslaget 3,7 miljoner euro mindre än i år. Skyddspolisen har med denna finansiering ekonomiska förutsättningar för en effektiv och korrekt tillämpning av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning.

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. Från rambeslutet undantas ett permanent tillägg för underhåll av informationssystemen. För ändamålet behövs 4,75 miljoner euro. På längre sikt kommer kapaciteten att kräva att det finns tillräckliga resurser för drift och utveckling av skyddspolisens datasystem över lag och den tekniska infrastrukturen i anslutning till civil underrättelseinhämtning.

Gränsbevakningsväsendet

Regeringen föreslår ett anslag på 275 miljoner euro för Gränsbevakningsväsendets omkostnader. Anslaget innehåller ett tillägg i enlighet med regeringsprogrammet för att garantera kapaciteten för gränssäkerhet och antalet gränsbevakare. För anskaffning av luft- och bevakningsfarkoster anvisas 5 miljoner euro under ett separat moment. Budgetpropositionen möjliggör inte att den

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

grundläggande ramen för momentet för anskaffning av luft- och bevakningsfarkoster till Gränsbevakningsväsendet höjs till 10 miljoner euro. Kostnadsnivån för anskaffning, reparation och underhåll av materiel har stigit med 3–4 procent per år. Anslagsnivån har justerats endast i liten utsträckning under de senaste 10 åren.

Nästa år kommer antalet anställda vid Gränsbevakningsväsendet att uppgå till sammanlagt 2 900. Av dessa arbetar 83 procent (2 407 årsverken) i operativa uppgifter. Av den operativa personalen är 80 procent gränsbevakare. Året 2022 kommer enligt uppgift fortfarande att vara ett relativt bra år för Gränsbevakningsväsendet i fråga om finansieringen, men den tillgängliga finansieringen minskar enligt rambeslutet med cirka 13 miljoner euro 2023. Detta medför ett betydande anpassningsbehov för Gränsbevakningsväsendet. De fasta kostnaderna ökar samtidigt.

Upprätthållandet av den operativa kapaciteten på nuvarande nivå, tryggheten av ett tillräckligt antal gränsbevakare, kompenseringen av höjningen av kostnadsnivån för IKT-utgifterna och bristen på resurser för lokaler förutsätter i slutet av den pågående ramperioden 2022–2025 tilläggsfinansiering på sammanlagt cirka 20 miljoner euro för Gränsbevakningsväsendets omkostnader. Dessutom behövs ett permanent tillägg med 5 miljoner euro för investeringar. Detta finansieringsunderskott har en betydande inverkan på Gränsbevakningsväsendets operativa kapacitet. Utskottet betonar att konsekvenserna kommer att bli märkbara i alla lagstadgade uppgifter (upprätthållande av gränssäkerheten, sjöräddning och bekämpning av miljöskador, upprätthållande av krisberedskap).

Utskottet anser det vara viktigt att de investeringar som behövs för fortsatt kapacitet kan genomföras som planerat. Gränsbevakningsväsendet har för närvarande inte finansiella resurser för anskaffning av två nya spaningsplaner för att ersätta de gamla flygplanens kapacitet. Detta inverkar på de kapaciteter som är nödvändiga med tanke på den operativa verksamheten vid gränsbevakningen, sjöräddningen, miljöbevakningen och övervakningen av den territoriella integriteten. Utskottet välkomnar att Gränsbevakningsväsendet tidigare i den tredje tilläggsbudgeten för 2021 har fått 120 miljoner euro i finansiering för anskaffning av ett andra utsjöbevakningsfartyg.

Tullen

Utskottet anser det vara viktigt att anslaget för en fortsatt totalreform av tullklareringssystemet ingår i budgetpropositionen. Tidsplanen för reformen har ändrats genom beslut som fattats i EU. Utskottet har tidigare konstaterat att tillräckliga resurser bör reserveras för slutförandet av den nämnda totalreformen.

Utskottet konstaterar att Tullen under de senaste åren har fått anslag för genomförande av ändringar som i betydande grad påverkat dess uppgifter, såsom slopandet av den nedre gränsen för mervärdesskatt och konsekvenserna av Storbritanniens utträde ur EU för tullverksamheten. De årliga anslagen har dock knappast gjort det möjligt att utveckla verksamheten. Tullen har till exempel inte fått något tilläggsanslag för utveckling av övervakningstekniken. Utskottet anser det vara viktigt att Tullens verksamhetsförutsättningar i fortsättningen tryggas också till denna del.

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

Räddningsväsendet och Nödcentralsverket

Ansvar för organiseringen av räddningsväsendet kommer vid ingången av 2023 att överföras 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. I budgetpropositionen ingår ett tillägg på 0,4 miljoner euro för inrikesministeriets omkostnader för tilläggsresursbehovet för styrningen av räddningsväsendet i välfärdsområdena.

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 och vid Helsingfors räddningsskola 20. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att den sista kursen enligt gällande verksamhetstillstånd för Helsingfors räddningsskola började hösten 2021. Enligt uppgift har Helsingfors stad lämnat in en ansökan om förlängning av tillståndet.

Enligt utredning uppgår pensionsavgången vid räddningsväsendet till sammanlagt 1 447 personer fram till 2030. Dessutom medför förbättringen av räddningsväsendets aktionsberedskap och ändringarna i beredskapstjänsten att räddningsväsendets personal före 2030 kommer att behöva 1 000 personer till inom blåljuspersonalen. Med nuvarande utbildningsvolym kan man inte tillgodose dessa behov. 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.

I budgetpropositionen har det reserverats sammanlagt 2 miljoner euro för att garantera resurserna för jourhavande vid nödcentraler. För underhåll och utveckling av nödcentralsdatasystemet (ERICA) föreslås ett tillägg på 4,2 miljoner euro. Nödcentralsverkets omkostnader har ökat avsevärt på grund av de ökade drifts-, underhålls- och utvecklingskostnaderna för ibruktagandet av det nya nödcentralsdatasystemet. Utskottet har även tidigare betonat att man genom att utveckla nödcentralssystemet tryggar nödcentralssamheten i alla situationer, och att dess finansiering bör skötas på ett hållbart sätt. Utskottet välkomnar att det anvisas en permanent årlig tilläggsfinansiering på 4,7 miljoner euro för Nödcentralsverkets omkostnader för drift och utveckling av ERICA från och med 2022.

Förvaltningsutskottet har lagt fast 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. De tidigare ökningarna i utbildningsvolymen i fråga om jourhavande vid nödcentraler kommer att synas i antalet utexaminerade jourhavande från och med december 2022. Utskottet konstaterar med oro att Nödcentralsverket med nuvarande finansiering inte kan sysselsätta alla jourhavande som utexamineras.

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

Utskottet konstaterar att Nödcentralverkets 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 semestertider i form av långa behandlingstider för nödmeddelanden. En smidig nödcentralverksamhet har en direkt inverkan på tillgången till tjänster för de myndigheter som använder nödcentralstjänster (polisen, räddningsväsendet, social- och hälsovårdsväsendet) och därmed på människors säkerhet.

Invandring

Genom de tilläggssatsningar som görs på Migrationsverkets omkostnader strävar man särskilt efter att minska anhopningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier, öka automatiseringen och utveckla det elektroniska ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA). I budgetpropositionen ingår ett tillskott på 2 miljoner euro för Migrationsverkets verksamhet och främjande av arbetskraftsinvandring. För att påskynda behandlingen av uppehållstillstånd för specialsakkunniga och tillväxtföretagare samt arbetstagare (s.k. expressfil) reserveras en miljon euro. Ambitionen att främja invandring på grund av arbete och studier syns också under arbets- och näringsministeriets huvudtitel, där sammanlagt 15,7 miljoner euro anvisas för ändamålet.

Ändringar i antalet ansökningar samt de lagfästa och i övrigt fastställda maximala behandlingstiderna för ansökningar inverkar i betydande grad på Migrationsverkets resursbehov. Verkets uppgifter har ökat i och med de överföringar av befogenheter och omorganiseringar som gjorts under de senaste åren. Utöver de ändringar som gjorts tidigare överförs förläggningen i Helsingfors i år till Migrationsverket. Utskottet ser det som viktigt att det går smidigt att uträtta ärenden på samtliga verksamhetsställen och servicepunkter.

Med det föreslagna omkostnadsanslaget garanteras Migrationsverkets personalresurser för 2022 och det blir möjligt att förlänga tjänsteförhållanden för viss tid för cirka 100 personer med ett år framåt. Enligt uppgift kommer Migrationsverket dock att bli tvunget att avsevärt skära ner sin verksamhet från och med 2023, om omkostnadsanslaget inte höjs permanent. Verkets anslagsram skärps kraftigt, vilket innebär en betydande minskning av personalstyrkan 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. Utskottet konstaterar samtidigt att man när beslut om resurserna till migrationsmyndigheterna fattas bör beakta processens totala längd och i synnerhet förvaltningsdomstolarnas resurser. Dessutom bör det beaktas att antalet första asylansökningar har varit litet under coronapandemin, men man måste förbereda sig på att antalet kommer att öka.

Migrationsverket utvecklar sina processer inom ramen för den gällande lagstiftningen. För att göra tillståndsprocesserna smidigare utnyttjas redan nu delautomatisering, där en del av tillståndsvillkoren kan kontrolleras automatiskt. Alla beslut bekräftas dock manuellt. Med hjälp av automatiserat beslutsfattande väntas det bli lättare att samordna Migrationsverkets ökade antal ansökningar i förhållande till de krympande ramarna och rikta verkets begränsade resurser så att

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

enklare ärenden kan avgöras effektivt, vilket är till nytta för både individen, företagen och samhället (RP 18/2019 rd). I avsaknad av allmän lagstiftning har det dock inte varit möjligt att ta in bestämmelser om automatiska enskilda beslut till exempel i speciallagstiftningen om Migrationsverkets beslut. Så som det konstateras nedan pågår för närvarande beredning av allmän lagstiftning om automatiskt beslutsfattande under ledning av justitieministeriet.

Den kommunala ekonomin

Samhällsekonomin utveckling

Den kommuneekonomiska (kommuner och samkommuner) utvecklingen har varit tämligen exceptionell under de senaste två åren. Efter det rekordsvaga läget 2019 stärktes den kommunala ekonomin betydligt som helhet 2020 till följd av statliga coronastöd och en måttfull utgiftsutveckling. Även kommunernas skatteinkomster ökade mer än väntat, vilket i synnerhet berodde på en tidsbunden höjning av samfundsskatteandelen med 10 procentenheter. Det sammanlagda årsbidraget fördubblades jämfört med 2019 och uppgick till ungefär 4,7 miljarder euro, vilket räckte till för att täcka avskrivningarna och i praktiken också investeringarna. Trots att den kommunala ekonomin stärktes fortsatte samkommunernas underskott och lånebelopp att öka. Kommunkoncernernas årsbidrag stärktes med närmare 2,5 miljarder euro.

År 2021 kompenseras fortfarande den kommunala ekonomin för konsekvenserna av coronapandemin 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.

Utsikterna för den kommunala ekonomin 2021 har förbättrats något jämfört med vad som väntades våren 2021. De fastställda boksluten för 2020 var något bättre än bokslutsprognoserna. Kassaflödet för verksamheten och investeringarna, som beskriver jämvikten i kommunernas finansiering, ökade med drygt 100 miljoner euro jämfört med siffrorna för våren 2021. Enligt prognosen kommer kommunerna år 2021 att få ungefär 200 miljoner euro mer i skatteinkomster än vad som beräknades i våras på grund av en gynnsammare ekonomisk utveckling än vad som tidigare väntats.

Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin verkar 2022 bli ett svårt år för den kommunala ekonomin, då utgifterna ökar snabbare än inkomsterna. Merkostnaderna för epidemin beräknas gradvis försvinna, men också största delen av statens stödåtgärder slopas. Omkostnaderna inom den kommunala ekonomin ökar på grund av de stigande social- och hälsovårdsutgifterna till följd av att befolkningen åldras, de utvidgningar av uppgifterna som regeringen beslutat om och prishöjningarna. Enligt programmet för kommunernas ekonomi kan social- och hälsovårdsreformen också uppmuntra kommunerna att bromsa upp ökningen av social- och hälsovårdsutgifterna. Ökningen av kommunernas skatteinkomster avtar till 0,7 procent 2022. Ökningen bromsas bland annat av att den temporära höjningen av utdelningen av samfundsskatteinkomsterna upphör inom ramen för coronaåtgärderna. Årsbidraget för den kommunala ekonomin sjunker betydligt i kalkylen över utgiftstrycket för det innevarande året, men det räcker till för att täcka avskrivningar och nedskrivningar. Investeringarna kommer att ligga kvar på en hög

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

nivå under hela prognosperioden. År 2022 blir kassaflödet för verksamheten och investeringarna cirka 1,5 miljarder euro negativt. Trycket på att anpassa ekonomin är stort i kommuner av alla storlekar.

Året 2023 kommer att vara mycket exceptionellt inom den kommunala ekonomin i fråga om såväl utgifter som inkomstutveckling. Till följd av social- och hälsovårdsreformen minskar kostnaderna för kommunernas verksamhet och cirka hälften av driftsekonomiutgifterna försvinner. Överföringens storlek bestäms utifrån uppgifterna för 2022. I den kommunala ekonomin som helhet är förändringen neutral i förhållandet mellan kommun och stat. Social- och hälsovårdsberäkningarna kommer att preciseras i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna 2023–2026.

I och med social- och hälsovårdsreformen sker också en betydande förändring i kommunernas skattestruktur. Kommunalskattens 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.

Trots reformen antas investeringarna ligga på en hög nivå under hela ramperioden bland annat på grund av byggnadsbeståndets ålder och flyttningsrörelsen. När välfärdsområdena blir ansvariga för investeringsbehoven inom social- och hälsovården och räddningsväsendet förändras kommunernas investeringsbehov. I sitt utlåtande om reformen förutsätter utskottet att balansen i kommunernas ekonomi, låneskötseln och investeringsförmågan följs upp regelbundet i samband med reformen och därefter (FvUU 12/2021 rd — RP 241/2020 rd).

Förvaltningsutskottet betonar slutligen att prognosen för den kommunala ekonomin dock innehåller många osäkerhetsfaktorer bland annat på grund av coronapandemin, de coronaersättningar som kommunerna får samt de ekonomiska konsekvenserna av den förestående social- och hälsovårdsreformen både år 2022 och därefter.

Statsandelen för kommunal basservice i budgetpropositionen

Enligt budgetpropositionen anvisas 2022 sammanlagt 13,1 miljarder euro för statsbidrag till kommunernas och samkommunernas driftsekonomi. Kommunernas kalkylerade statsandelar ökar från 2021 med cirka 350 miljoner euro (3,9 %) till sammanlagt 9,1 miljarder euro. Ersättningarna för skatteinkomstbortfall ökar med cirka 300 miljoner euro (12,4 %) till sammanlagt 2,6 miljarder euro. Nivån på statsbidragen halveras från 2,9 miljarder euro till 1,3 miljarder euro, vilket bland annat visar att budgeten för 2021 innehöll ett statsunderstöd på 1,6 miljarder euro för kostnaderna för coronatestning och spårning. Nivån på statsbidragen sjunker med totalt 0,9 miljarder euro jämfört med den ordinarie budgeten för 2021. Om effekterna av coronastöden inte beaktas 2020 och 2021, ökar statsbidragen dock 2022. Sammanlagt försvagar statens åtgärder (åtgärder enligt beslut) den kommunala ekonomin med cirka 1,2 miljarder euro 2022 jämfört med den ordinarie budgeten för 2021, vilket huvudsakligen beror på att coronastöden slopas.

Enligt budgetpropositionen för 2022 ökar statsandelen för kommunal basservice med cirka 290 miljoner euro jämfört med den ordinarie budgeten för 2021. Ökningen i statsandelen 2022 förkla-

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

ras framför allt av den separata höjning av statsandelen med 245,7 miljoner euro som regeringen beslutade om vid ramförhandlingarna våren 2021 och av indexhöjningen för 2022 (2,5 %), som är cirka 188 miljoner euro. Kommunernas nya och utvidgade uppgifter ökar statsandelarna med knappt 116 miljoner euro. Nya åtgärder 2022 är utvidgningen av screeningprogrammet, stärkandet av elev- och studerandevården, stödet till småbarnspedagogik, dimensioneringen av minimiantalet anställda inom barnskyddet samt den ändring av sjukförsäkringslagen som hänför sig till utvecklandet av bedömningen av rehabiliteringsbehovet. Statsandelsnivån sjunker däremot 2022 i och med att de tillägg av engångsnatur på cirka 300 miljoner euro som betalades ut på grund av coronapandemin 2021 slopas. I budgetpropositionen ingår ett förslag om ett engångstillägg till statsandelen med 2 miljoner euro för kommunernas skyldighet att delta i beredningen av social- och hälsovårdsreformen.

Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (164/2021), 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 enligt det nya beräkningssättet görs i kostnadsfördelningen utifrån skillnaden mellan de faktiska kostnaderna 2019 och de kalkylerade kostnader som ligger till grund för statsandelen uppgår till 564 miljoner euro. I budgetpropositionen beaktas dock inte denna effekt, utan det görs en motsvarande minskning av statsandelen, eftersom den kommunala ekonomin har fått kraftigt stöd år 2020 och de direkta coronakostnaderna kompenseras kommunerna också 2021. Statsandelen höjs dock med ett separat tillägg på 245,7 miljoner euro 2022, vilket beslutades vid ramförhandlingarna. Nettoeffekten av dessa två åtgärder sänker nivån på statsandelarna med ungefär 318 miljoner euro 2022.

När man beaktar olika faktorer som ökar och minskar statsandelen för basservice, sjunker statsandelsprocenten för kommunal basservice enligt budgetpropositionen från 25,67 procent till 23,59 procent 2022. Över hälften av ändringen består av en intern teknisk ändring i momentet, där de avdrag som tidigare ansetts vara tidsbundna (avdrag som hänför sig till indexhöjningarna 2016, 2018 och 2019 samt avdrag på grund av konkurrenskraftsavtalet) har omvandlats till permanenta minskningar och beaktats i statsandelsprocenten. Denna interna förändring i momentet minskar inte beloppet av den statsandel som kommunerna får. Dessutom minskar statsandelsprocentens betydelse av att det i enlighet med gällande lagstiftning anvisas en hundraprocentig statsandel för nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter. Utskottet konstaterar att statsandelsprocenten för basservicen påverkas av flera olika faktorer och att ändringar i den inte direkt vittnar om förändringar i statsandelsnivån eller förändringar i förhållandet mellan kommunal och statlig finansiering av basservicen. Utvecklingen av statsandelsprocenten och mekanismen för att bestämma denna beskrivs bland annat i kommuneekonomiprogrammet för 2022 (s. 40–41).

Utskottet påpekar i varje fall att när avdraget på grund av konkurrenskraftsavtalet (-233,6 miljoner euro) blir ett permanent avdrag leder det till en bestående minskning av statsandelsfinansieringen för kommunal basservice från och med 2022. I arbetsmarknadsuppgörelsen inom kommunsektorn har man i huvudsak frångått den förlängda arbetstiden i anslutning till konkurrenskraftsavtalet.

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

Slutsatser

När coronakrisen är över blir det ännu 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 kommunernas investeringsbehov och investeringsförmåga. Reformen flyttar bort de snabbast växande utgifterna för den äldre befolkningen från den kommunala ekonomin, men enligt prognosen för den kommunala ekonomin kommer ojämvikten mellan kommunernas inkomster och utgifter 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 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. I helheten behandlas enligt uppgift 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.

Främjandet av digitalisering inom den offentliga förvaltningen

Utskottet anser att digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen behöver främjas med tanke på såväl klienterna inom den offentliga förvaltningen som myndigheterna. Uppgifterna för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, som inledde sin verksamhet vid ingången av 2020, hänför sig bland annat till främjande av digitalisering och informationssäkerhet, utveckling av datalager och informationstjänster, kontroll och verifiering av handlingar och elektronisk identitet, uppdatering av befolkningsdata samt styrkande av livshändelser och andra rättssäkerhetstjänster. Kunderna hos myndigheten är medborgare, företag och andra organisationer, såsom den offentliga förvaltningen. Utskottet fäster allvarlig uppmärksamhet vid att verkets kundservice under 2021 har blivit överbelastad särskilt i fråga om förmyndarverksamheten och registertjänsterna. Om den här frågan har det lämnats in skriftliga spörsmål, och laglighetsövervakarna har fäst uppmärksamhet vid detta i sina svar på klagomål. Utskottet fick en utredning om verkets aktuella ärenden våren 2021 (EÅ 16/2021 rd). För att åtgärda överbelastningen har riksdagen i tredje tilläggsbudgeten för 2021 beviljat myndigheten ett tilläggsanslag. Dessutom behövs åtgärder för att förhindra överbelastning särskilt inom intressebevakningen och förmyndarverksamheten även i framtiden, samtidigt som antalet kunder ökar i och med att befolkningen åldras. Myndighetens ekonomiska handlingsutrymme är litet och anslagssituationen måste vid behov tas upp på nytt i samband med kompletteringen av budgeten och tilläggsbudgetarna.

Många nationella lagstiftningsprojekt och EU-lagstiftningsprojekt handlar nuförtiden om utnyttjande av digitalisering i myndigheternas verksamhet eller i tjänster som riktar sig till kunderna.

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

Ofta förutsätter sådana reformer i det första skedet nya informationstekniska lösningar som kan medföra betydande kostnader, men på lång sikt eftersträvar man genom nyttjande av digitaliseringen betydande effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar som är till nytta för såväl förvaltningens kunder som de behöriga myndigheterna. Konkurrensutsättningen av de programvaruleverantörer som behövs för att utveckla digitala tjänster kräver gedigen expertis för att de tekniska lösningarna och samarbetsmodellen med de leverantörer som väljs ska stödja kostnadseffektiv kontinuerlig service och utveckling.

För att reformerna ska kunna gå vidare krävs det dessutom bland annat att den gällande allmänna lagstiftningen är uppdaterad och ligger på den nivå som digitaliseringen förutsätter. Dataskyddslagstiftningen har nyligen genomgått omfattande reformer. Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) trädde i kraft vid ingången av 2020. Vid justitieministeriet pågår ett projekt vars syfte är att bereda de bestämmelser som behövs i den allmänna förvaltningslagstiftningen för att säkerställa att förvaltningens lagenlighet, principerna för god förvaltning, rättssäkerheten, offentlighetsprincipen och tjänsteansvaret tillgodoses i det automatiserade beslutsfattandet. Förvaltningsutskottet (FvUB 10/2020 rd) har ansett att projektet är nödvändigt både med tanke på beslutsfattandet inom migrationsförvaltningen och allmänt med tanke på utvecklandet av den allmänna förvaltningslagstiftningen, och utskottet har påskyndat beredningsarbetet. Utskottet ser det som angeläget att lagstiftningspaketet behandlas i riksdagen så snart som möjligt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 29/2021 rd

Helsingfors 21.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne
utskottsråd Henri Helo.