

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2003 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2004

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2003 regeringens proposition om statsbudgeten för 2004 (RP 55/2003 rd) till finansutskottet för beredning. Förvaltningsutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna ett utlåtande om statsbudgeten till den del det gäller dess eget behörighetsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- inrikesminister Kari Rajamäki, polisöverdirektör Reijo Naulapää, räddningsöverdirektör Pentti Partanen, chef för gränsbevakningsväsendet, generallöjtnant Hannu Ahonen, biträdande chef för gränsbevakningsväsendet, kontraamiral Jaakko Smolander, polisdirektör Kari Rantama, regeringsråd Riitta Koponen, regionutvecklingsdirektör Tiina Tikka, planeringschef Jukka Aalto, överstelöjtnant Ismo Kurki och överinspektör Vesa Lappalainen, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, konsultativ tjänsteman Anja Simola och konsultativ tjänsteman Kirsi Äijälä, finansministeriet
- utökningsdirektör Timo Heikkinen och konsultativ tjänsteman Helinä Lehtinen, justitieministeriet

- -ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- biträdande avdelningschef Raimo Ikonen och finanssekreterare Arto Salmela, social- och hälsovårdsministeriet
- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet
- -överdirektör Matti Saarelainen och chef för juridisk service och länderinformation Jaana Törrönen, Utlänningsverket
- generaldirektör Jukka Wuolijoki, Statskontoret
- -poliskommendör Jukka Riikonen, polisinspektionen i Helsingfors härad
- enhetschef Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- ordförande Matti Krats, Löntagarorganisationen Pardia rf
- ekonomi- och socialpolitiska sekreteraren Ilkka Alava, Statens samorganisation VTY rf, samtidigt som representant för AKAVA-OS rf
- vice ordförande Heikki Lausmaa, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- ordförande Hannu Sainio, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- huvudförtroendeman Veli-Matti Mattila, Sjöbevakningsförbundet rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den kommunala ekonomin

Kommunernas ekonomiska situation. Staten och Finlands Kommunförbund har gjort den gemensamma bedömningen att kommunernas ekonomiska situation klart kommer att försämrats 2003. Det årliga resultatet beräknas sjunka från ca 2,3 till 1,4 miljarder euro 2002. Under 2004 beräknas det årliga resultatet sjunka ytterligare, trots att ökningen i omkostnader ser ut att mattas av något. Kommunernas ekonomi kommer att gå på minus i år och hålls på minus under den pågående granskningsperioden som sträcker sig till 2007.

Problemen i den kommunala ekonomin kan till stor del anses bero på statens åtgärder. Allt sedan 1997 har de höjda skatteavdragen i den kommunala beskattningen betytt att kommunerna gått miste om ca 800 miljoner euro i skatter. I och med att skatteunderlaget har minskat har också intäkterna av kommunalskatten minskat i år. Utdelningen av samfundsskatten minskar på grund av tidigare nedskärningar i samfundsskatten och mindre inflöde av samfundsskatter. Samtidigt har kommunernas omkostnader gått upp på grund av att kostnadsnivån stigit och kommunerna tillförts nya och mera omfattande uppgifter.

Meningen är att förvärvsinkomstavrdraget vid kommunalbeskattningen ska höjas ytterligare 2004. Utskottet ser det som en positiv sak att kommunsektorn kompenseras fullt ut för bortfallna skatteintäkter genom höjda statsandelar för social- och hälsovården.

Sammantaget betyder budgetpropositionen för 2004 en viss skärpning av kommunernas ekonomi i och med att indexjusteringen i statsandelarna till följd av ökningen i kostnadsnivån föreslås bli höjd med 75 procent av de kalkylerade kostnaderna. Under de senaste åren har indexjusteringen bara varit hälften av de kalkylerade kostnaderna. Utskottet utgår från att den ökade kostnadsnivån kompenseras fullt ut.

Trots de positiva inslagen i budgetpropositionen - t.ex. fullt ut kompenserat skatteintäktsbort-

fall för kommunerna och en större indexjustering av statsandelarna - gör utvecklingen i skatteintäkterna att merparten av kommunerna inte har möjlighet att ge bättre service. Den verkliga ökningen i kostnadsnivån enbart när det gäller lagfästa statsandelsuppgifter inom social- och hälsovården och undervisnings- och kulturväsendet (uppskattningsvis 2,4 procent) innebär att kommunernas utgifter ökar med totalt 400 miljoner euro.

Situationen i kommunerna. De finansiella resurserna varierar i hög grad i olika regioner, kommungrupper och kommuner. De finansiella problemen, som i en del kommuner hopats över en längre period och som kännetecknas av ökad skuldsättning och höjd beskattning, koncentreras sig till kommuner med färre än 6 000 invånare och i ett regionalt perspektiv till norra och östra Finland. Å andra sidan finns det kommuner med allvarliga ekonomiska problem också på annat håll i landet, främst i områden som ligger långt från regionala centra. Det typiska för dem är en starkt minskande befolkning och stora förändringar i befolkningens åldersstruktur. Också stora kommuner som Helsingfors har sina problem. Inemot 100 kommuner, främst sådana som har färre än 10 000 invånare, släpar på successiva underskott från 2000-2002. Enskilda kommuners ekonomiska börda ökar inte bara av att befolkningen minskar utan också av att utgifterna för den specialiserade sjukvården ökar och att åldersstrukturen och arbetslösheten pressar upp kostnaderna. Den avtagande befolkningen betyder dessutom minskade statsandelar, eftersom de bestäms utifrån invånarunderlaget. I områden med växande befolkning urholkas den kommunala ekonomin framför allt av att omkostnaderna ökar snabbare än inkomstfinansieringen.

Statens kommunpolitik. Utskottet anser att staten absolut bör engagera sig för en långsiktig och stabil kommunpolitik. Tillgången till kommunal basservice och kvaliteten på servicen måste garanteras i hela landet med hjälp av en

skälig skatte- och avgiftsbörda. Därför är det nödvändigt att det läggs upp riktlinjer för en samordnad och övergripande kommunpolitik. Den ska vara gemensam för stat och kommuner och ta hänsyn till att kommunerna har många olika åtaganden som de måste fullfölja under mycket varierande förhållanden. Kommunpolitiken ska vara en långsiktig strategi för att säkerställa statens och kommunernas gemensamma ansvar för välfärdssamhället, trygga och stärka kommunernas självstyrelse och garantera tillgången till basservice på lika villkor i hela landet och över lag säkra finansieringen av de kommunala åtagandena. I detta hänseende är det nya basserviceprogrammet med tillhörande basservicebudget ett viktigt initiativ. För den kommunala ekonomin är det viktigt att det görs en helhetsbedömning av kommunernas finansiering och statsandelar fram till 2005. Statsandelarna till kommunerna kommer att ses över från och med 2005. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till det uttalande som godkändes utifrån finansutskottets betänkande FiUB 36/2002 rd där det förutsätts att regeringen ser till att kommunernas skatteunderlag och statsandelar ställs på en nivå som garanterar att kommunerna har adekvata resurser för att tillhandahålla grundlagsfäst service (se också GrUU 41/2002 rd och FvUU 30/2002 rd).

Polisväsendet (26.75.21)

Polisväsendets ekonomiska situation. I budgetpropositionen för 2004 föreslås 553,1 miljon euro netto för polisväsendet. Det är ca 19 miljoner euro mer i nettofinansiering än i år.

Enbart det nya lönesystemet och tjänstekollektivavtalet kommer att kräva ca 22 miljoner euro mer nästa år. Budgetpropositionen medger därmed ingen nivåhöjning som kunde bidra till att återställa den för länge sedan rubbade balansen i polisbudgeten.

Bruttointäkterna av polisens tillståndsservice beräknas öka med omkring 3 miljoner euro till sammanlagt ca 38 miljoner euro. Den totala finansiella situationen 2004 påverkas dessutom av en finansiell buffertpost som flyttas över till nästa år. Hur stor den är och hur den fördelas mel-

lan polisens räkenskapsverk, enheter och betalningsställen avgörs slutligt inom februari 2004.

Inrikesministeriets polisavdelning föreslog omkring 20 miljoner euro mer i nettofinansiering för balansering av polisens ekonomi än vad regeringen gjorde i sitt rambeslut. Men finansministeriet drev igenom att det slutliga budgetförslaget låg i linje med rambeslutet.

Det finns ett stort tryck på att öka polisförvaltningens utgifter 2004 på många nya punkter. Trycket beror delvis på den ökade kostnadsnivån, delvis på beslutet att utlokalisera polisens dataförvaltningscentral. Men också polisens nya eller ökade uppgifter samt nödvändiga utvecklingsprojekt och investeringar spelar in. Enligt den information utskottet fått motsvarar utgiftstrycket omkring 20 miljoner euro.

Samtidigt som den totala finansieringen av polisväsendet ökat med omkring 48 miljoner euro mellan 2002 och 2004 (personal och omkostnader) har anslagen för investeringar och övriga utgifter minskat. Situationen ser ännu värre ut för 2005—2007 av den spikade ramen för polisväsendet att döma.

Enligt budgetpropositionen för 2004 minskar antalet polismän med fler än 200. Inrikesministeriet har nyligen meddelat att antalet polismän nästa år kommer att hållas på samma nivå som 2002 (7 750).

Budgetpropositionens konsekvenser för polistjänsterna och polisens verksamhet. Förvaltningsutskottet har i egenskap av utskott med operativt ansvar för den interna säkerheten upprepade gånger i sina utlåtanden om budgetpropositionen (senast i utlåtande FvUU 25/2002 rd) påtalat behovet av att säkerställa polisens verksamhetsbetingelser på behörigt sätt. Internationaliseringen, den datatekniska utvecklingen och polisens ökade åtaganden på grund av olika typer av brottslighet har lett till att de anvisade resurserna en längre tid inte hållit jämna steg med utvecklingen i samhället. Riksdagen har år efter år sett sig tvungen att öka polisens anslag genom budgetbeslut och tilläggsbudgetar. Och ändå har tillgången till poliservice försämrats.

Samtidigt har efterfrågan på privata säkerhetstjänster ökat mycket starkt.

Enligt utskottets mening är det viktigt att vi 2004 har lika många poliser som 2002. Som utskottet ser det kräver anslaget i budgetpropositionen anpassning av utgifter, verksamheter och projekt. Polisens omkostnadsanslag måste enligt utskottet höjas för att det inte ska bli nödvändigt att skära i

- personalutgifterna för polisinsatsernas övriga personal

- nödvändiga investeringar och andra utgifter för polisväsendet eller

- personalutgifterna också för polismän genom att kostnaderna för övertidsarbete och ersättningar för skadearbete pressas ner.

På något längre sikt kan det dessutom befaras att polisen måste minska sin civila personal till den grad att det kommer att få allvarliga konsekvenser för polisens servicekapacitet och servicenät.

Investeringar och utvecklingsprojekt är främst avsedda för att polisens ska kunna utnyttja sina personella resurser effektivare (t.ex. för att underlätta polisens arbete i glesbygderna med hjälp av trådlös kommunikation i myndighetsnätet) och för att få fram lämpliga verktyg inför polisväsendets nya utmaningar (t.ex. för att bekämpa organiserad internationell brottslighet med hjälp av mera avancerade datasystem och televågsmedelsteknik). I värsta fall betyder insparningar i investeringar och utvecklingsprojekt att polisens service- och verksamhetskapacitet urholkas.

Polisens ekonomiska situation syns också bl.a. i att fordonsparken inte kan förnyas efter behovet, att datasystemen inte kan utvecklas och att trafiksäkerhetsarbetet inte kan göras effektivare. Det är också ett problem att larmberedskapen i en stor del av häraderna är beroende av en enda patrull under en del av dygnet eller dygnet runt. Antalet patruller måste precis som den ökade ensampatrulleringen också ses som en säkerhetsrisk för polismännen. Många härad har varit tvungna att skära ner resurserna för brottsutredning för att klara av sina ökade alarmuppgifter. Samtidigt har resursknappheten ökat utmattningen i arbetet.

EU:s utvidgning och den förväntade ökningen i konsumtionen av sprit och andra rusmedel beräknas öka efterfrågan på polisservice. Samtidigt ställs också större förväntningar på polisen.

Med stöd av det ovan sagda föreslår utskottet ett tillägg på 10 miljoner euro i polisens omkostnader för löneutgifter och nödvändiga investeringar och utvecklingsprojekt jämfört med nettoanslaget i budgetpropositionen.

Polisinsatserna i Helsingfors, ställning och specialuppgifter. Polisen har knappa resurser överallt i landet. Denna gång vill utskottet lyfta fram polisinsatserna i Helsingfors härad och dess särskilda uppgifter och ställning direkt under inrikesministeriet.

Enligt den information utskottet fått har polisinsatserna 3 miljoner euro mindre för lönekostnader 2003 än vad lönerna för personalen i början av året förutsätter. Därför måste polisen minska personalen med omkring 90 personer före årets slut, eller 4,8 procent. Polisinsatserna har över huvud taget inte kunnat anställa ny personal efter oktober 2002 i stället för dem som slutat.

Polisinsatserna i Helsingfors har relativt sett ett större behov av resurser än landet i övrigt, framför allt på grund av befolkningstätheten och för huvudstadsregionen typiska säkerhetsuppgifter och på grund av att vissa uppgifter koncentrerats till regionen. Enligt utredning motsvarar de riksomspännande specialuppgifterna i detta nu ca 570 årsverken.

Förvaltningsutskottet föreslår att polisinsatserna i Helsingfors härad får ett eget, särskilt anslag på grund av dess ställning direkt under inrikesministeriet, dess riksomspännande polisuppgifter och särställning som huvudstadens polisinsats.

Polisväsendets framtid. Enligt regeringsprogrammet kommer ett heltäckande, sektorsövergripande program för intern säkerhet att läggas upp i syfte att öka medborgarnas säkerhet och bekämpa framför allt narkotika-, vålds- och återfallsbrottsligheten. Vidare värnas polisens servicekapacitet och verksamhetsbetingelser så att

medborgarna fortsatt kan ha stort förtroende för polisens förmåga att klara av sina uppgifter.

Inrikesministeriet började den 9 oktober 2003 bereda ett program för intern säkerhet. Utskottet ser projektet som mycket viktigt och utgår från att så konkreta mål som möjligt läggs fast för den interna säkerheten, däribland konkreta åtgärder inom olika delområden, och att finansieringen säkerställs. Detta ska garantera att polisen kan arbeta långsiktigt och på det sätt som uppgifterna och omvärlden kräver.

Utskottet uppmärksammar vidare polisutbildningen. För tillfället är nybörjarna inom den grundläggande polisutbildningen 360 per år. Med nuvarande antal elever och förväntade pensioneringar och annan avgång kommer vi att ha 180 poliser mindre i slutet av årtiondet. Enligt regeringsprogrammet ska tillgången på polisservice förbättras överallt i Finland utifrån förslagen från arbetsgruppen Koski (9.1.2001). Arbetsgruppen Koski föreslår bl.a. att polisstyrkan fram till 2010 ska ha lyfts till en nordisk nivå om 8 500 poliser. Polisutbildningen måste därför byggas ut redan under denna valperiod. Samtidigt måste det ses till att det finns adekvat tillgång till fortbildning och specialutbildning.

Gränsbevakningsväsendet (26.90)

Regeringen föreslår omkring 188 miljoner euro netto på gränsbevakningsväsendets omkostnadsmoment för 2004. Anslaget medger varken nyanställningar eller nödvändiga investeringar.

På grund av det finansiella underskottet har gränsbevakningsväsendet redan under en rad år varit tvunget att skjuta fram reparationer på sina byggnader. Det finns inte heller längre anslag för att förnya de sjögående fartygen, trots att t.ex. de äldsta kustbevakningsfartygen från 1960-talet nått slutet på sin livscykel. All fartygsupphandling har legat nere sedan 2002.

Den allmänna ökningen i kostnadsnivån spelar dessutom in på så sätt att inflationen år för år urholkar köpkraften när det gäller upphandling med medel från andra omkostnadsmoment. Den ökade kostnadsnivån minskar gränsbevakningsväsendets köpkraft under andra omkostnader med omkring 1 miljon euro per år. Detta svarar

mot lönekostnaderna för omkring 25 anställda per år.

Enligt utredning till utskottet behövs det mera personal vid vår östgräns redan 2004. Det beror på att gränsövergångarna och framför allt de viseringspliktiga resenärerna blivit allt fler och på att Ryssland har minskat sin gränsbevakning på gränsen mot Finland. Vad gäller gränsbevakningen kan nyanställningarna skjutas fram med några år eftersom situationen vid gränsen tills vidare är stabil. För en behörig kontroll av gränstrafiken behövs det absolut 50 årsverken till under 2004 för att garantera att trafiken löper på de största gränsövergångsställena i sydöstra Finland. Störst kommer behovet att vara när den nya gränsstationen i Nuijamaa öppnas 2005. Personal måste anställas redan under 2004 för att den ska hinna skolas in till dess att gränsstationen står färdig. Det behövs också avsevärt fler anställda om den ökade gränstrafiken gör att de internationella gränsövergångarna i Niirala och Imatra börjar hålla öppet dygnet runt.

Utskottet föreslår att gränsbevakningsväsendets omkostnader ökas med 3,4 miljoner euro jämfört med budgetpropositionen för 2004 för att bevaringsutbildningen ska kunna fortsätta på nuvarande fyra ställen, säkerheten vid östgränsen upprätthållas och avbrutna nödvändiga investeringar återupptas.

Utveckling av förvaltningen och statens personalpolitik

I sitt program utfäster sig regeringen att öka produktiviteten och effektiviteten i den offentliga förvaltningens service. Utskottet anser att målet är mycket viktigt för att vi ska kunna trygga välfärden och en balanserad offentlig ekonomi också på längre sikt. Enligt budgetpropositionens motivering kommer finansministeriet i samverkan med övriga förvaltningar att utreda hur styrningen och finansieringen av servicen, servicestrukturerna och procedurerna kunde göras effektivare. Det är viktigt att ett program för utveckling av konkurrenskraften och produktiviteten läggs upp för varje enskild förvaltning och att goda personalpolitiska principer vägs in. Programmen ska få fart på den elektroniska kommu-

nikationen i ämbetsverk och inrättningar. De ska läggas upp så att förslagen i dem kan vägas in i budgetberedningen 2005—2007. I detta sammanhang hänvisar utskottet till Statskontorets utredning från början av 2003 om utveckling av stödtjänster inom statsförvaltningen när det gäller finansförvaltningen. Enligt utredningen kan effektivare åtgärder ge en inbesparing på 100 miljoner euro enbart inom finansförvaltningen.

Den offentliga förvaltningen bör i allt större utsträckning komplettera den traditionella serviceproduktionen med tjänster via internet och andra kommunikationskanaler. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid elektroniska tjänster till medborgarna och vid att göra dem kundnära, lätthanterliga och säkra. Staten bör främja utvecklingen av IT-samhället också i sin egen dataförvaltning.

Av budgetpropositionen framgår att målet är att minska antalet tidsbestämda anställningar och att öka antalet anställningar som gäller tills vidare. Det är mycket viktigt att ämbetsverken i samråd med personalrepresentanterna går igenom grunderna för tidsbestämda anställningar och att ogrundade visstidsuppgifter permanentas genom att de garanteras finansiering över statsbudgeten.

Fortsatta åtgärder vidtas 2004 för att förbättra statens konkurrenskraft. En central åtgärd är att se över lönesystemen. Utskottet noterar att anslagen på omkostnadsmomenten bör dimensioneras så att nya lönesystem kan införas på behörligt vis.

Enligt statsrådets principbeslut den 8 november 2001 ska sådana verksamheter och enheter inom centralförvaltningen som är nya, som ut-

vidgas eller som ska ses över främst lokaliseras utanför huvudstadsregionen. Lagstiftning som stöder regionaliseringen har utfärdats 2002. Ett av motiven för regionaliseringen är att trygga att statens centralförvaltning har tillgång till kompetent arbetskraft under kommande år när en stor del av personalen går i pension inom en kort tid och kampen om arbetskraften skärps i huvudstadsregionen. Samtidigt måste det ses till att inkomstnivån för den personal som stannar i huvudstadsregionen är konkurrenskraftig jämfört med den privata sektorn.

Vidare menar utskottet att personalorganisationerna bör engageras i förvaltningens utvecklings- och effektivitetsprojekt.

Övriga kommentarer

Utskottet kommer i samband med behandlingen av utlänningslagen (RP 28/2003 rd) att bedöma frågor som har med Utlänningsverkets uppgifter och verksamhet att göra. I detta sammanhang uppmärksammar utskottet tillgången till kundservice och de långa behandlingstiderna för vissa tillstånd.

Avslutningsvis konstaterar utskottet att landskapsutvecklingspengarna för första gången har lyfts till den nivå som riksdagen förutsatte i början av 1990-talet.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Rosa Meriläinen /gröna
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.