

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2002 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2003

Till finansministeriet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 september 2002 regeringens proposition om statsbudgeten för 2003 (RP 132/2002 rd) till finansutskottet för beredning. Med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har förvaltningsutskottet beslutat lämna utlåtande om budgetpropositionen till den del som den hänför sig till utskottets behörighetsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chefen för gränsbevakningsväsendet, generallöjtnant Hannu Ahonen, polisdirektör Kari Rantama, planeringschef Jukka Aalto, enhetschef Ismo Kurki, regeringsråd Riitta Koponen, regeringsråd Tarja Oksanen, konsultativ tjänsteman Rainer Alanen, konsultativ tjänsteman Matti Korkealehto och överinspektör Kari Kainulainen, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, regeringsråd Tuomo Vainio, konsultativ tjänsteman Anja Simola och konsultativ tjänsteman Merja Taipalus, finansministeriet
- utsokningsdirektör Timo Heikkinen och biträdande avdelningschef Jarmo Littunen, justitieministeriet

- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- finanssekreterare Arto Salmela, social- och hälsovårdsministeriet
- specialplanerare Helinä Kokkarinen, arbetsministeriet
- överdirektör Matti Saarelainen, Utlänningsverket
- förvaltningsdirektör Raija-Liisa Aalto, polisinspektionen i Helsingfors härad
- enhetschef Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- budgetchef Lauri A. Manninen, Helsingfors stad
- förhandlingschef Seppo Väänänen, Löntagarorganisationen Pardia rf
- ekonomi- och socialpolitisk sekreterare Ilkka Alava, Statens samorganisation VTY rf, samtidigt som representant för AKAVA-OS ry
- ordförande Pekka Salomaa, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- polischef Lasse Aapio, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den kommunala ekonomin

Den kommunala ekonomin i ett helhetsperspektiv. År 2001 förstärktes den kommunala ekonomin i hela landet. Det årliga bidraget förbättrades i alla kommungrupper med undantag för grupper med under 2 000 och över 100 000 invånare. I ett helhetsperspektiv förblir den finansiella situationen i år god.

Staten och Finlands Kommunförbund har gjort en gemensam bedömning av utvecklingen som visar att kommunernas finansiella situation 2003 klart kommer att försämrans. Men samtidigt minskar antalet kommuner med ett negativt årsbidrag ytterligare. Den försämrade finansiella situationen beror framför allt på att skatteinkomsterna minskar, men också på att kommunernas uppgifter ökar och att kostnadsnivån stiger. Utifrån den bedömning som delegationen för den kommunala ekonomin och förvaltningen gjort om utvecklingen minskar kommunernas årsbidrag från 1,78 till 0,98 miljarder euro. Sammantaget kommer kommunernas ekonomier att gå med ett underskott, eftersom det årsbidraget inte täcker vare sig avskrivningar eller nettoinvesteringar. Enligt uppskattning kommer kommunernas ekonomier att försvagas ytterligare under 2004—2006.

I detta sammanhang är det skäl att notera att kommunernas likviditet ännu i år kommer att förstärkas med inemot 400 miljoner euro genom rättelser i skatteredovisningen av förhandsuppborren för skatteåren 2001 och 2002. Dessa uppgifter har kommit fram först efter det att regeringen lämnat sin budgetproposition.

En del kommuner står inför ett kärvt ekonomiskt läge. För en riktig uppfattning om läget gäller det att analysera också enskilda kommuners ekonomi och i ett bredare perspektiv ett enda budgetår med hänsyn till olika inverkanse faktorer.

Den ekonomiska situationen ser olika ut i olika kommuner. Trots att en stor del av kommunerna har sin ekonomi i balans finns det kommu-

ner runt om i landet och i mycket olika kommungrupper som befinner sig i allvarliga ekonomiska svårigheter. Det är helt uppenbart att en mycket stor del av dessa kommuner inte kan komma med adekvata åtgärder för att uppnå ekonomisk balans och täcka sitt underskott. Alla kommuner klarar inte heller av sina lagfästa uppgifter på behörigt vis. Problemen ser ut att tillspetsas också i huvudstadsregionen med dess höga kostnadsnivå, i och med att bl.a. samfundsskatteintäkterna blir mindre än beräknat. I Helsingfors har utdelningen av samfundsskatten sjunkit till mindre än hälften av 1999 års nivå. Statens åtgärder beräknas öka trycket på att skärpa skattebördan med 1,8 procentenheter i huvudstadsregionen. Situationen är likadan i en del andra större städer och på traditionella industriorter, där samfundsskatteintäkterna minskat i väsentlig grad.

Insatser för att förstärka den kommunala ekonomin. Utskottet anser att staten bör gå in och trygga kommunernas möjligheter att upprätthålla en adekvat basservice nu när kommunerna befinner sig i ekonomiska svårigheter och den kommunala ekonomin överlag har försämrats. Staten har ju redan tidigare balanserat upp sin egen ekonomi och det dels på kommunsektorns bekostnad.

Huvudprincipen i kommunernas statsandelsystem är att kostnadsansvaret proportionellt sett skall bibehållas mellan kommunerna och staten. Med avvikelse från denna princip kan indexjusteringar i statsandelarna göras — och har också gjorts — till ett mindre belopp än den verkliga kostnadsnivån. Detta har inneburit att den kommunala sektorns ekonomiska belastning fortsatt har ökat vad gäller statsandelsuppgifterna. Förvaltningsutskottet utgick redan under vårsessionen 2002 från att målet bör vara en indexjustering av statsandelarna till fullt belopp för 2003 (FvUU 21/2002 rd).

Vidare kan den kommunala ekonomin förstärkas genom att kommunernas samfundsskatteandel inte sänks med 0,5 procentenheter till 19,75 % och genom att återindrivningen av

momsåterbäringen genomförs utifrån ett treårsmedeltal av faktiska uppgifter och samfundsskatteintäkter. Dessutom spelar behovsprövade understöd en viktig roll i att trygga medborgarnas tillgång till service.

En kommunpolitik efterlyses. Utskottet fäster allvarlig uppmärksamhet vid relationerna mellan staten och kommunfältet. Statens delvis oförutsedda och kortsiktiga agerande har betytt svårigheter för en stabil och långsiktig ekonomisk planering i kommunerna. De har haft knappt om tid och resurser för att förbereda sig på nedskärningar, omställningar och nya uppgifter i den kommunala ekonomin. En del av de statliga åtgärderna har möjligen varit neutrala med tanke på den kommunala ekonomin, men de har i vissa fall ändå haft mycket varierande effekter i enskilda kommuner.

För att hjälpa upp den rådande situationen är det enligt utskottets mening nödvändigt att staten och kommunerna tillsammans åtminstone för en valperiod i taget drar upp samordnade, övergripande kommunpolitiska riktlinjer som tar hänsyn till kommunernas olika uppgifter och förhållanden. Kommunpolitiken skall på sikt tillgodose statens och kommunernas gemensamma ansvar för välfärdssamhället, värna och förstärka kommunernas självstyrelse och säkerställa tillgången till basservice på lika villkor i olika delar av landet samt finansieringen av kommunernas uppgifter också i övrigt. En sådan kommunpolitik kräver också en stark insats från riksdagens sida. Utskottet påskyndar en översyn av statsandelssystemet och införande av en basservicebudget som ett led i kommunpolitiken.

Gränsbevakningsväsendet

Regeringen föreslår omkring 1,4 miljoner euro mindre i omkostnadsanslag för gränsbevakningsväsendet 2003 än vad inrikesministeriet har föreslagit. Anslaget är omkring 3,6 miljoner euro mindre än gränsbevakningsväsendet anser sig behöva under 2003.

På grund av det finansiella underskottet har gränsbevakningsväsendet redan under ett antal år sett sig tvunget att skjuta fram reparationer på

byggnader som det har i sin besittning. Gränsbevakningsväsendet har inte heller längre några anslag för att förnya sin havsgående båtutrustning. Dessutom inverkar den allmänna stegringen i kostnadsnivån på anslagsbehovet.

Gränsbevakningsväsendet behöver mera personal på grund av den tilltagande gränsövergångstrafiken, den proportionella ökningen i antalet viseringspliktiga resande och kraven på behöriga gränskontroller. Det finansiella underskottet gör att det inte går att öka patrulleringen längs östgränsen och personalen på gränsövergångsställena vid östgränsen i motsvarighet till behovet.

Regeringen vill skära ned omkring 430 000 euro också i gränsbevakningsväsendets reseutgifter. Omkring en tredjedel av reseutgifterna består av dagtraktamenten för gränsbevakarnas patrulleringar. Detta svarar mot de årliga lönekostnaderna för omkring 10—15 personer. Nedskärningen i reseutgifter inverkar på gränsbevakningsväsendets lagfästa verksamhet.

Utskottet anser att om gränsbevakningsväsendet skall kunna fullgöra sina uppgifter på behörigt vis och verksamhetsbetingelserna tryggas förutsätter det att 183 470 000 euro i enlighet med inrikesministeriets budgetförslag anvisas på gränsbevakningsväsendets omkostnadsmoment för 2003, vilket innebär en ökning på inemot 1,4 miljoner euro.

Polisväsendet

Utskottet har i sin egenskap av utskott med operativt ansvar för den interna säkerheten upprepade gånger i sina utlåtanden om budgetpropositionen påpekat att polisens verksamhetsbetingelser måste tryggas på behörigt vis (FvUU 3/1995 rd, FvUU 5/1996 rd, FvUU 17/1997 rd, FvUU 13/1998 rd, FvUU 6/1999 rd och FvUU 15/2000 rd). Till följd av bland annat internationaliseringen, den datatekniska utvecklingen och de ökade krav som olika slag av kriminalitet ställer på polisens arbete har anslagen under en längre tid varit underdimensionerade med hänsyn till omvärldsutvecklingen i samhället. År efter år har riksdagen genom sina budgetbeslut och tilläggsbudgetar fått lov att öka polisanslagen. Det

oaktat har tillgången till polistjänster försämrats. Utskottet har senast bedömt polisväsendets situation i sitt utlåtande FvUU 21/2002 rd.

Tillgången till tjänster har desutom påverkats av att antalet utbildade polismän på 1990-talet har minskat med inemot 600. Samtidigt har de privata säkerhetstjänsterna ökat mycket kraftigt. Utifrån budgetpropositionen kommer antalet polismän att öka ytterligare under 2003.

Utskottet menar att det absolut behövs ett program motsvarande till exempel en valperiod där man ställer upp målen för nivån på den interna säkerheten och dess delområden och å andra sidan åtar sig att finansiera en säkerhet som motsvarar den målsatta nivån. På detta sätt kan också polisens möjligheter till långsiktig verksamhet tryggas i motsvarighet till uppgifter och omvärldsförändringar. Därför behövs det redogörelser om den interna säkerheten. Då kan också den årliga polemiken om polisens anslagsbehov och anslagsnivån undvikas. För klarhetens skull är det skäl att påpeka att förfarandet med redogörelser om den interna säkerheten också omfattar andra säkerhetsmyndigheter, som gränsbevakningsväsendet.

Utlänningsverket

Utlänningsverket har i fjol och i år temporärt ökat sin personal genom att spara in på upphandlings- och utvecklingsutgifter. Enligt utskottets uppfattning kan upphandling och projekt bland annat för utveckling av elektronisk kommunikation inte längre skjutas fram under 2003 utan att det får betydande skadliga verkningar för verkets arbete.

Med fjolårets och årets personal har det varit möjligt att fatta fler beslut, avveckla flaskhalsar och förkorta behandlingstider med omkring 2—3 månader över hela linjen. Behandlingstiderna kan antas bli längre igen och anhopningen av obehandlade ärenden kan förväntas öka om inte antalet anställda kan bibehållas på nuvarande nivå.

Asylutredningarna förflyttas stegvis från polisen till utlänningsverket. Målet är att verket 2004 skall kunna förhöra alla asylsökande förutsatt att det totala antalet ansökningar inte över-

skrider 3 000. Under 2001 har verket förhört omkring 200 sökande, i år omkring 350. För att övergången skall kunna ske enligt tidsplanen måste utlänningsverket kunna utföra klart fler förhör 2003. Med det föreslagna anslaget kommer verket nästa år att kunna förhöra omkring 500 sökande.

Utskottets behörighetsområde omfattar också flyktings- och invandringsfrågor som sorterar under arbetsministeriets förvaltningsområde. I detta sammanhang vill utskottet lyfta fram betydelsen av ett behörigt samarbete mellan utlänningsverket och arbetsministeriet i asylfrågor. Genom ett effektivt asylofförande är det möjligt att förbättra de asylsökandes situation och få tillstånd avsevärda besparingar i statens utgifter.

Statens personalpolitik

I den allmänna motiveringen till budgetpropositionen framhålls att en viktig del i riktlinjerna för statens personalpolitik är en förbättring av konkurrenskraften när det gäller löner. Utskottet omfattar denna syn och understryker att det behövs adekvata anslag för att genomföra dessa riktlinjer i praktiken (se också FvUU 14/2001 rd och FvUU 15/2000 rd). Vidare är det skäl att notera att den föreslagna nedskärningen i reseanslagen försvårar personalens tjänsteutövning.

Utskottet ser det som helt motiverat att riksdagen i samband med behandlingen av budgetpropositionen i högre grad befattar sig med budgeteringen av löner och andra utgifter. Utskottet hoppas att finansutskottet ser till att budgetens fullständighetsprincip blir iakttagen på behörigt vis när budgetpropositionen läggs upp.

Under 1990-talet har över 20 % av alla statliga tjänstemän haft tidsbestämda tjänster. Det finns drygt 30 000 visstidsanställda inom statsförvaltningen. Utskottet uppmärksammar att statsrådet i sitt principbeslut om statens personalpolitiska riktlinjer framhåller att uppgifter av bestående natur tillgodoses genom anställningar som gäller tills vidare.

För att personalen skall vara rätt dimensionerad gäller det med tanke på pensionsavgången att redan på förhand se till att kunskaper och kompetens flyttas över till nya anställda.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför som sitt utlåtande

att finansutskottet bör beakta det ovan sagda.

Helsingfors den 23 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Janina Andersson /gröna (delvis)
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Paula Lehtomäki /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.