

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2000 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2001

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2000 regeringens proposition om statsbudgeten för 2001 (RP 109/2000 rd) till finansutskottet för beredning. Med stöd av 38 § 3 mom. riksdagens arbetsordning har förvaltningsutskottet beslutat lämna utlåtande till finansutskottet om budgetpropositionen till den del den gäller utskottets behörighetsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Veijo Kavonius, generalmajor Matti Sandqvist, konsultative tjänstemannen Rainer Alanen, konsultative tjänstemannen Pasi Bröijer och konsultative tjänstemannen Aatos Haanpää, inrikesministeriet

- budgetrådet Raija Koskinen, finansministeriet
- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- överinspektör Sirpa Hautala och överinspektör Tapio Laamanen, handels- och industriministeriet
- biträdande avdelningschef Carin Lindqvist-Virtanen och finanssekreterare Ritva Cantell, social- och hälsovårdsministeriet
- enhetschef Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- förhandlingschef Harri Wetterstrand, FTFC-O rf
- juristen Markku Nieminen, AKAVA-OS rf
- ekonomi- och socialpolitiska sekreteraren Ilkka Alava, Statens samorganisation VTY rf.

Dessutom har rörliga polisen lämnat ett skriftligt utlåtande i saken.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Kommunernas ekonomi

Enligt budgetpropositionen förstärks den kommunala ekonomin i år och ytterligare 2001. Kommunernas omkostnader ökar enligt beräkning med drygt fyra procent. Kommunernas och samkommunernas sammanräknade årliga resul-

tat ökar enligt propositionen till 13,2 miljarder mark. Det stora investeringsbehovet gör att investeringsnivån i kommunerna är fortsatt hög.

Budgetpropositionen påverkar den kommunala ekonomin genom ändringarna i statsandelarna och statsbidragen samt i skattegrunderna. Enligt propositionen kommer statens åtgärder att förstärka kommunernas ekonomi med 562 miljoner mark netto jämfört med 2000.

De färskaste prognoserna antyder att det årliga resultatet för 2000 klart förbättras tack vare de ökade skatteintäkterna och att det för 2000—2004 kommer att få 13 miljarder mark i genomsnitt. Nettoinvesteringarna under samma tid uppskattas till 11,5 miljarder mark. Sammantaget förbättras alltså kommunernas och samkommunernas situation, vilket också framgår av att lånestocken minskar och kassamedlen ökar. Enligt prognoser kommer kassamedlen efter 2002 att vara större än lånestocken. År 2004 beräknas kommunernas sammanräknade lånestock uppgå till 16,9 miljarder mark och kassamedlen till 21,2 miljarder mark.

Utskottet finner det otillfredsställande att statens och kommunsektorns räknesätt och syn på statsbudgetens inverkan på den kommunala ekonomin år efter år skiljer sig från varandra. För att effekterna av statens åtgärder skall kunna klarläggas är det enligt utskottets mening viktigt att staten och den kommunala fältet kan göra en objektiv och öppen bedömning på lika grunder av utvecklingen i den kommunala ekonomin och effekterna av statsbudgeten.

I statsbidrag till kommunerna 2001 föreslås 28 miljarder mark. Statsbidragen för driftsekonomin ökar med 1 250 miljoner mark till följd av en justering av den lagfästa kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. I statsandelarna görs också en indexhöjning på 1,2 procent. Därmed ökar statsbidragen med drygt 300 miljoner mark.

Trots att de sammanräknade talen antyder att situationen utvecklas i en gynnsam riktning, varierar läget mycket inte minst för de mindre kommunerna. Enligt uppskattning kommer 49 kommuner att visa upp ett negativt årsresultat i år. Av dem har 46 färre än 6 000 invånare. Situationen försämras först och främst för dessa kommuner ända fram till 2002 och därefter ljusnar läget.

Det sammanräknade negativa årliga resultatet uppgick så sent som 1997 till omkring 340 miljoner mark, men var 1999 redan nere i omkring 130 miljoner mark, vilket betyder att 89 kommuner hade ett negativt årligt resultat.

Det årliga budgetanslaget för finansieringsunderstöd till kommunerna enligt prövning kommer med akut hjälp precis för de kommuner som har ett negativt årligt resultat. Under momentet för finansieringsunderstöd till kommunerna enligt prövning föreslås 320 miljoner mark liksom i budgeten för 2000. Om tilläggsbudgetarna vägs in har sammanlagt 420 miljoner mark gjorts disponibla i år. Understöd kan beviljas kommuner med exceptionella eller tillfälliga ekonomiska svårigheter. Enligt budgeten kommer lagen om statsandelar till kommunerna att ändras så till vida att de särskilda ekonomiska svårigheter som det inneburit för kommunerna att verkställa statsandelslagstiftningen beaktas i understöden för 2001. I detta sammanhang måste ett adekvat anslag avsättas för understöden till kommunerna enligt prövning, anser utskottet. Regeringen måste också noga följa upp situationen i de kommuner som har svårigheter och vid behov vidta åtgärder för att höja anslaget i en tilläggsbudget.

Utskottet tar i övrigt ställning till den kommunala ekonomin i samband med de förslag till budgetlagar som utskottet får för behandling. Då kommer utskottet också att bedöma den s.k. normstyrningen av kommunerna.

Polisens omkostnader (26.75.21)

Förvaltningsutskottet har i sina tidigare utlåtanden (FvUU 3/1995 rd, FvUU 5/1996 rd, FvUU 14/1997 rd och FvUU 13/1998 rd) upprepade gånger påpekat att polisanslagen är otillräckliga. Frågan har också tagits upp i utskottets utlåtande (FvUU 6/1999 rd) om budgetpropositionen för 2000.

Faktum är att riksdagen under de senaste åren genom budgetbeslut har varit tvungen att höja polisanslagen genom tilläggsbudgetar. Ändå har tillgången till polistjänster försämrats, trots att polisen har bemödat sig om att tillhandahålla service på lika villkor runt om i landet. Tillgången till polistjänster är ett nödvändigt villkor för att häradsreformen skall uppfylla medborgarnas förväntningar.

Utskottet uppmärksammar också att polisens egen ekonomiförvaltning måste ha en sådan uppbyggnad att polisens anslagsbehov inte kan ifrå-

gasättas på sakliga grunder. Av någon anledning har samförstånd i saken inte gått att uppnå med finansministeriet i alla delar under de senaste åren. Som framgår av det ovan sagda har utskottet den uppfattningen att polisanslagen har varit underdimensionerade i tidigare budgetpropositioner.

Utskottet anser att polisen absolut måste tillförsäkras skäligen resurser. Enligt riksdagens vilja har också polisutbildningen skurits ner och tjänster lämnats obesatta under lågkonjunkturen på 1990-talet. När det gäller budgetpropositionen för 2001 lyfter utskottet fram behovet av att utbilda tillräckligt många poliser för att den naturliga avgången under de närmaste åren skall kunna kompenseras i motsvarighet till de ökade uppgifterna.

Ur polisens synvinkel är budgetpropositionen problematisk. Utskottet har den uppfattningen att polisen inte skäligen kan klara av sina uppgifter och otaliga andra förpliktelser. Merparten av utgifterna består av personalkostnader, och ingrepp i dem inverkar på verksamhetens kvalitet. Noteras bör också att det ingår i polisens arbete att klara av också oförutsedda uppgifter.

Gränsbevakningsväsendets omkostnader (26.90.21)

Gränsbevakningsväsendets viktigaste uppgifter är gränsövervakningen och gränskontrollerna vid Finlands gränser, som utgör Europeiska unionens yttre gränser. Målet är att ha situationen vid gränserna under kontroll, att god ordning råder vid gränserna och att Finland kan fullfölja sina internationella åtaganden. Trots att resurserna har blivit knappare har gränsbevakningsväsendet lyckats sköta sina uppgifter väl.

Enligt erhållen utredning är gränsbevakningsväsendets eget förslag till anslag i budgeten för 2001 anpassat till den fastslagna anslagsramen och justerad med kostnadseffekterna av tjänstekollektivavtalen 2000 och ändringen i lagen om statens pensioner (939/1999). I förslaget beaktas att inbesparingar från tidigare år kommer att användas för partiell finansiering av verksamheten. Gränsbevakningsväsendets eget anslagsförslag för 2001 har dimensionerats utifrån en sta-

bil situation vid gränserna och väger in effekterna av att Schengenreglerna skall börja tillämpas. I anslagsförslaget beaktas också riksdagens ställningstagande i samband med behandlingen av budgeten för 2000 att gränsbevakningsväsendet måste tillförsäkras adekvata resurser.

I och med att gränsbevakningsväsendet har fått ökade passgranskningsuppgifter har kassautgifterna ökat med i genomsnitt 20 miljoner mark mer än de årliga anslagen i budgeten. Enligt erhållen utredning visar den färskaste prognosen att utgifterna för 2000 ligger upp till 50 miljoner mark över det budgeterade anslaget, eftersom kostnaderna för det allmänna tjänstekollektivavtalet 2000 har finansierats bara delvis och kostnaderna för det preciserade tjänstekollektivavtalet för gränsbevakningsväsendet ännu inte har finansierats alls.

Utskottet förutsätter att gränsbevakningsväsendet för sina omkostnader 2001 får 996 miljoner mark, dvs. 14 miljoner mark mer än vad som föreslås i budgetpropositionen. Enligt tillgängliga uppgifter räcker anslaget till för att anställa omkring 3 050 personer och finansiering av en del av de övriga omkostnaderna. Även under dessa förhållanden måste omkring 20 miljoner mark av gränsbevakningsväsendets reservationsanslag utnyttjas 2001.

Om gränsbevakningsväsendet inte beviljas annat än det omkostnadsanslag som regeringen föreslår, måste myndigheten permanent skära ner sin personal mer än planerat. I gränsbevakningsväsendets eget budgetförslag för 2001 ingår redan nu att personalen minskas med omkring 60 personer jämfört med 1999 när Schengenreglerna skall börja tillämpas. Om personalen utifrån regeringens proposition minskas med ytterligare 70 anställda, inverkar det enligt utskottets mening på själva gränsövervakningen. Det går inte att minska gränskontrollpersonalen utan att det orsakar störningar i gränsövergången.

Häradena

Förvaltningsutskottet hänvisar till sitt av riksdagen enhälligt godkända betänkande (FvUB 6/2000 rd) om statsrådets redogörelse om hä-

radsreformen och uppmärksamgör finansutskottet på att det måste finnas adekvata gemensamma omkostnadsanslag för häradenas olika myndighetsfunktioner och häradsämbetena.

Statens arbetsgivar- och personalpolitik

Allmänt. I anknytning till budgeteringen av lönekostnader lyfter utskottet fram principen om att budgeten skall vara fullständig.

Åtgärder för att förbättra den statliga arbetsgivarens konkurrenskraft. I allmänna motivering till budgetpropositionen framhålls att statens förmåga att som arbetsgivare bedriva lönekonkurrens skall förbättras med hjälp av vissa specialåtgärder. Enligt underteckningsprotokollet till statens tjänste- och arbetskollektivavtal genomförs riktlinjerna i statens löneuppföljningsutredning, den s.k. VALPAS-utredningen, genom arbetsgivarbeslut, och avtalsparterna strävar efter att realisera dem i den framtida avtalsverksamheten. Enligt propositionen är avsikten att förbättra ställningen i löneavseende för unga löntagare samt i fråga om krävande lednings- och expertuppgifter och andra motsvarande uppgifter. Dessutom betonas en korrigerande av problem i fråga om lönen i relation till uppgifternas svårighetsgrad samt beaktandet av goda presterare och av yrkesuppgifter. I budgetpropositionen har omkostnadsanslagen ökat med sammanlagt 274 miljoner mark för dessa åtgärder. Utskottet tillstyrker att de anslag som reserverats i budgeten utifrån VALPAS-utredningen används på det sätt som föreslås i propositionen.

Utskottet ser de åtgärder som staten vidtar för att se om sin personal som mycket viktiga. De arbetsgivarbeslut som bygger på löneuppföljningsutredningen och som går ut på delvis kompensering av eftersläpningen i statens löner har samband också med de förberedelser som staten i egenskap av arbetsgivare måste vidta med hänsyn till den stora förestående personalomsätt-

ningen på grund av personalens åldersstruktur. Utskottet understryker att staten har skäl att lägga upp hela sin personalstrategi ännu noggrannare för att säkerställa sin konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Lönekonkurrensförmågan och andra ekonomiska förmåner är viktiga faktorer i sammanhanget. Andra väsentliga faktorer är dessutom åtminstone insatserna för att utveckla arbetets innehåll med tanke på både arbetstagare och arbetssökande, möjligheterna att förbättra personalens kunnande, möjligheterna till karriärutveckling och omsorg om att personalen orkar i arbetet. För att alla dessa omständigheter skall kunna vägas in i personalpolitiken på tillbörligt sätt måste också ledningsfunktionerna utvecklas.

Enligt erhållen utredning har den statliga arbetsgivaren också för avsikt att gå aktivare ut till unga i avslutningsfasen av sina studier med allmän information om tillbudsstående arbetsuppgifter inom statsförvaltningen. Ett exempel på en positiv ny satsning av detta slag är att statens arbetsmarknadsverk i oktober 2000 deltog i en rekryteringsmessa på Kabelfabriken.

Lönerna för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna. Riksdagen förutsatte den 22 januari 1999 att regeringen ser till att lönerna för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna höjs till den nivå de låg på innan den så kallade lönelagen trädde i kraft i förhållande till de högsta statstjänstemännens avlöning (RP 196/1998 rd, FvUB 22/1998 rd).

Utskottet anser att åtgärderna i uttalandet måste genomföras vid första tillfälle.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att finansutskottet bör beakta det ovan sagda.

Helsingfors den 11 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Lauri Kähkönen /sd
Hannes Manninen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent

Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml
ers. Pekka Nousiainen /cent.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Ossi Lantto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi kan inte omfatta förvaltningsutskottets utlåtande om regeringens proposition om statsbudgeten för 2001 och därför anför vi följande som vår avvikande mening:

Åsikt

Vi menar att förvaltningsutskottets utlåtande ger en ensidig och delvis oriktig uppfattning om de ekonomiska förändringarna mellan staten och kommunerna 2001. Utlåtandet beskriver inte heller tillräckligt klart de ekonomiska trångmål som kommuner med ett negativt och svagt årligt resultat befinner sig i och hur nödvändigt det är att rätta till situationen för dem. Därför anser vi att stycket på sida 2 i utlåtandet som börjar med ... De färskaste prognoserna antyder att det årliga resultatet ... och följande fyra stycken bör ersättas med följande utlåtande:

Vid utfrågningen av sakkunniga har det framförts från den kommunala sidan att budgetpropositionen kommer att ha negativa verkningar för kommunerna med beaktande av de nettoutgiftsökningar som kommunernas nya uppgifter ger upphov till, förändringarna i skattegrunderna och halveringen av indexförhöjningen på statsandelarna. De sakkunniga har lyft fram bland annat följande frågor:

1. Halveringen av indexjusteringarna av statsandelar. Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna förändras med omkring 390 miljoner mark till kommunernas nackdel.

2. Kostnaderna för den utvidgade tandvården har beräknats i underkant.

3. Arbetsverksamheten i rehabiliterande syfte kommer i gång den 1 september 2001. De verkliga kostnaderna på årsnivå kommer att vara större än beräknat. Det är svårt att förutse kostnaderna för verksamheten på förhand också därför att det inte är möjligt att göra någon tillförlitlig bedömning av antalet klienter.

4. Förändringarna i skattegrunderna som inverkar på kommunernas skatteintäkter kommer på årsnivå att vara större än de kassabaserade förlusterna i budgeten. Kommunernas förluster kommer att stiga till omkring 600 miljoner mark per år.

Utskottet uppmärksamgör finansutskottet på dessa synpunkter, som kommit fram vid utfrågningen av sakkunniga. Samtidigt beklagar utskottet det faktum att statens och kommunsektorns räknesätt och syn på statsbudgetens effekter för den kommunala ekonomin år efter år skiljer sig från varandra. För att effekterna av statens åtgärder skall kunna klarläggas är det viktigt att staten och det kommunala fältet objektivt och öppet på lika grunder kan bedöma utvecklingen i den kommunala ekonomin och effekterna av statsbudgeten.

Vad gäller innehållet i budgetpropositionen i övrigt konstaterar utskottet med tillfredsställelse den allmänna positiva utvecklingen i den kommunala ekonomin. Detta gäller dock bara en del av kommunerna, för de kommunala ekonomierna har differentierats på ett oroväckande sätt, trots att kommunerna med ekonomiska svårigheter i stor utsträckning har vidtagit alla de åtgärder som i praktiken har varit möjliga. Enligt utskottets uppfattning finns det dock också skillnader mellan enskilda kommuner på denna punkt. Utskottet framhåller vidare att budgeten inte i strid med andan i regeringsprogrammet kompenserar kommunerna för det skatteintäktsbortfall som förändringarna i skatteavdragen medför för kommunerna.

Den största orsaken till de ökade skillnaderna i ekonomisk jämlikhet mellan kommunerna är vid sidan av de nedskurna statsandelarna den ojämna fördelningen av samfundsskatten mellan kommunerna. På grund av sin konjunkturskänslighet är samfundsskatten problematisk för hela det kommunala fältet och lämpar sig därmed dåligt för finansiering av den kommunala servicen. Samfundsskattefrågan bör därför be-

dömas på nytt i samband med utredningsman Jukka Pekkarinens arbete. Om det inte går att finna någon lösning äventyras likställigheten mellan medborgarna när det gäller den grundläggande servicen.

Utskottet finner det beklagligt att regeringen trots den ökade ojämlikheten inte föreslår några åtgärder för att minska den. Tvärtom föreslår den 100 miljoner mark mindre i behovsprövade understöd än för i år. Utskottet anser därför att de måste höjas med 100 miljoner mark. Den bristande jämlikheten kunde åtgärdas också genom att en del av intäkterna av samfundsskatten redan nästa år delas ut som allmän statsandel.

Utskottet hänvisar ytterligare till sitt betänkande om statsrådets redogörelse om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av tillämpningen av den nya kommunallagen (FvUB 11/2000 rd). I betänkandet,

som godkänts enhälligt av riksdagen, påpekas att den kommunala självstyrelsens faktiska tillstånd inte bedömts ur kommunekonomiskt perspektiv i redogörelsen. Neds kärningarna i kommunernas statsandelar på 1990-talet ledde åtminstone de till att kommunerna har fått skjuta till en allt större egen andel för de lagstadgade uppgifterna. Med tanke på bland annat den pågående segregeringstrenden visavi kommunerna anser förvaltningsutskottet i motsats till regeringen i redogörelsen att staten inte fullt ut sett till att kommunerna har reella möjligheter att klara av sina uppgifter.

Helsingfors den 12 oktober 2000

Hannes Manninen /cent
Matti Väistö /cent

Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Nousiainen /cent

