

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/1999 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2000

Till statsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen har den 10 september 1999 remitterat regeringens proposition om statsbudgeten för 2000 (RP 40/1999 rd) till statsutskottet för beredning. Med stöd av 18 a § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har förvaltningsutskottet beslutat lämna ett utlåtande om budgetpropositionen i fråga om sitt behörighetsområde till statsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetrådet Raija Koskinen och budgetsekreteraren Maija Aakkula, finansministeriet
- överdirektör Juhani Nummela, polisöverdirektören Reijo Naulapää, generalmajor Matti Sandqvist, regeringsrådet Esko Koskinen, kommandörkapten Kari Wahlström, äldre regeringssekreterare Riitta Koponen, konsultative tjänstemannen Pasi Bröijer, konsultative tjänstemannen Matti Korkealehto och överinspektör Katri Lehtonen, inrikesministeriet
- utvecklingschefen Martti Kallio, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Skillnader i kommunernas ekonomiska utveckling

Kommunernas finansieringsresultat kan granskas på basis av årsbidraget. Ett negativt årsbidrag betyder att kommunens finansiering inte är i balans, utgifterna är större än inkomsterna. Antalet sådana kommuner har stigit kraftigt från 1995 till 1997. Enligt boksluten är det i första hand mindre kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag.

Utifrån 1998 års bokslut ökade den kommunala ekonomins sammanlagda årsbidrag, men utvecklingen enligt kommungrupper avvek från

denna allmänna utveckling. Detsamma gäller kommunernas investeringar och ökningen av upplåningen.

För att skillnader uppkommit i kommunernas ekonomiska utveckling talar också andra angreppsvinklar. Resultatet av 1997 års räkenskapsperiod efter avskrivningar och extraordinära poster var negativt i 259 kommuner. I fjol minskade antalet till 242 kommuner. Trots det minskade totalantalet ökade antalet kommuner som uppvisade ett negativt resultat i kommuner med mindre än 5 000 invånare, men i de övriga kommungrupperna minskade det. Också mätt med ekonomitalet håller skillnaderna mellan kommunerna på att växa. Ekonomitalet beskri-

ver spelrummet i kommunens ekonomi i ett års tvärsnitt. En jämförelse mellan ekonomitalen 1997 och 1998 visar att det minskade i kommuner med mindre än 10 000 invånare, i de övriga kommungrupperna förbättrades det.

Kommunernas olika ekonomiska utveckling kan bedömas också med ett nytt nyckeltal för finansieringsmån. Också de första provräkningarna med modellen för beräkning av av finansieringsmån stöder uppfattningen om utvecklingskillnaderna i kommunernas ekonomi.

Faktorer som påverkar kommunernas olika ekonomiska utveckling kan konstateras vara att statsandelarna fortfarande 1998 minskade med 1,3 miljarder mark. Nedskränkningarna ökade trycket att öka den kommunala skattebördan, i synnerhet i de kommuner där statsandelarnas betydelse vid inkomstfinansieringen är större än i medeltal.

De nya grunderna för statsandelarna trädde i kraft vid ingången av 1997. De minskade statsandelarna i ungefär 250 kommuner inom ramen för övergångsutjämnningen. Övergångsperioden upphör 2001. Även om de minskningar som omläggningen av statsandelssystemet medfört har drabbat speciellt kommuner där statsandelarnas nivå jämfört med medeltalet har varit högre, har extra problem vållats i synnerhet av att också samfundsskatten per invånare i den del av dessa kommuner har blivit mindre än medeltalet. Ännu efter 2001, då övergångssystemet upphör, återsår det en del kommuner för vilka det är nödvändigt att ordna kompensering av de förluster som systemomläggningen medfört.

År 1997 höjdes avdragen i kommunalbeskattningen så att deras minskande inverkan på skatteintäkterna har varit ungefär en miljard mark. En liknande höjning kommer att minska kommunernas skatteintäkter också i 1999 års bokslut. Avdragen i kommunalbeskattningen bromsar upp skatteintäkternas totaltillväxt, i synnerhet i de kommuner där de skatteintäkter som bygger på de kommunala inkomstskatten är större än i medeltal. Enligt förhandsuppgifterna för 1998 varierade utvecklingen av förtjänstörerna mycket kraftigt från kommun till kommun.

Avkastningen av kommunernas per invånare beräknade samfundsskatt varierar avsevärt i grunderna för samfundsskatten såväl i slutet av 1998 som i de som trädde i kraft vid ingången av 1999. Utjämnningen av statsandelarna beaktar dessa variationer först i efterhand. I kommuner där den influtna samfundsskatten till följd av grunderna är mindre än i medeltal, har skattefinansieringens sammanräknade nivå kunnat bli avsevärt lägre än i genomsnitt. Detta har ökat behovet att höja skatteprocenterna och å andra sidan på upplåning för att finansiera investeringarna.

Skillnaden mellan gottgörelser och återkrav beträffande mervärdesskatten varierar från kommun till kommun. Systemet anstränger i synnerhet de kommuners ekonomi där återkraven flera år har varit betydligt större än gottgörelserna. Missförhållandet mellan gottgörelserna och återkraven är typiskt i synnerhet för små kommuner där investeringsvolymen är låg.

Den allt större förändringen i invånarantalet, de ökade kostnaderna för specialistsjukvården samt vissa andra kommunbestämda faktorer har också åtstramat kommunernas ekonomiska situation med olika styrka i kommunerna.

Anpassningsproblem har också vållats kommuner där invånarantalet har minskat på grund av flyttningsrörelsen. Å andra sidan har oförutsebara utgifter uppstått i kommuner där det ökade invånarantalet har berott på både flyttningsrörelsen och ökad nativitet.

Oberoende av reformåtgärderna förekommer det fortfarande betydande skillnader i kommunernas inkomstbas, likaså i kommunernas förmåga att jämnat ut obalansen mellan utgifterna och inkomsterna. Balansproblemen drabbar i synnerhet kommuner där de ovan uppräknade differentieringsfaktorerna eller en del av dem verkar samtidigt. Utvecklingen förefaller också att varierar i landets olika delar.

Finansieringsunderstöd enligt prövning beviljas kommuner som på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd. År 1999 kan ekonomiska svårigheter som beror på ändringen av statsandelssystemet ännu behandlas som un-

derstöd enligt prövning. Utskottet anser att det är skäl att bibehålla de tidigare fördelningsgrunderna för understödet enligt prövning också när det nya årtusendet börjar. Den differentierande utvecklingen talar för att understödspraxis bör fortsätta åtminstone under åren 2000 och 2001. Genom denna åtgärd tryggas servicesstrukturen i de kommuner där reformernas samfälliga verkan är betydande och kommunen inte genom andra åtgärder förmår finansiera en tillräcklig servicenivå.

Med anledning av det ovan anförda fäster utskottet i detta sammanhang uppmärksamhet särskilt vid att finansieringsunderstödet till kommunerna enligt prövning (26.97.34) skall räcka till. Utskottet påpekar samtidigt att det är nödvändigt att på lång sikt och bestående sörja för att kommunernas ekonomi tryggas så att medborgarna med beaktande av jämlikhetssynpunkterna får behöriga tjänster i hela landet.

EU:s deltagande i strukturprogram och regionala utvecklingsprogram samt gemenskapsinitiativ (26.98.61)

Utskottet finner det med tanke på vårt lands regional- och strukturpolitiska utvecklingsarbete vara viktigt att anslagen ur Europeiska regionala utvecklingsfonden i sin helhet budgeteras under inrikesministeriets huvudtitel.

Landskapsutvecklingspengar (26.98.43)

Landskapsutvecklingspengarna används enligt lagen om regional utveckling huvudsakligen huvudsakligen för landskapens självständiga utvecklande av näringsverksamheten. I budgetpropositionen för 2000 föreslås ett anslag på 32,5 miljoner mark. Landskapsutvecklingspengarna är avsedda att användas för genomförande av kunskapscentraprogrammet och stadspolitiska åtgärder samt övriga nationellt finansierade regionala utvecklingsprogram. Enligt erhållen utredning har 80 miljoner mark överförts från momentet för landskapsutvecklingspengar till det nya moment som innehåller statens medfinansiering i EU:s strukturfonder.

Kunskapscentraprogrammet genomfördes under perioden 1994—1998 genom åtgärder av åtta

regionala och tre riksomfattande kunskapscentra via nätverk. Av landskapsutvecklingspengarna gavs kunskapscentren i genomsnitt 14 miljoner mark per år. På basis av de goda erfarenheterna av programmet utvidgade statsrådet den 17 december 1998 programmet genom att förordna nya kunskapscentra och nya kunskapsområden i de redan existerande centren.

Samarbetsgruppen för stadspolitik har för sin del inlett 27 stadsprogram. De innehåller omfattande projekt som finansieras från flera förvaltningsområden.

Utskottet har upprepade gånger i sina utlåtanden om budgetpropositionen fäst uppmärksamhet vid att landskapsutvecklingspengarna är knappa i förhållande till landskapsförbundens uppgifter. När riksdagen godkände lagen om regional utveckling (1135/1995) förutsatte den att anslaget höjs till en årlig nivå på 200 miljoner mark (FvUB 20/1993 rd). I budgetpropositionen hålls anslagsnivån dock med beaktande av EU:s medfinansiering på den tidigare nivån.

Förvaltningsutskottet anser det vara nödvändigt att de med tanke på det regionala utvecklingsarbetet centrala myndigheterna, landskapsförbunden, gör en tillräcklig egen ekonomisk utvecklingsinsats utom i fråga om kunskapscentraprogrammet och stadspolitiken också i det övriga enbart nationella programarbetet.

Gränsbevakningsväsendets omkostnader (26.90.21)

Gränsbevakningsväsendet har på 1990-talet kraftigt rationaliserat och centraliserat sina funktioner. Bland annat har hälften av gräns- och sjöbevakningsstationerna dragits in. Dessutom har gränsbevakningsväsendet minskat sin personal med 250 personer. Av de nuvarande 3 443 tjänsterna är sammanlagt 328 tjänster vakanta.

I synnerhet persontrafiken mellan Finland och Ryssland samt mellan Finland och Estland har under det innevarande årtiondet vuxit explosionsartat. Trots stora omvälvningar i omvärlden och minskande resurser har gränsbevakningsväsendet kunnat sköta sina uppgifter och hålla en tillräcklig nivå på gränskontrollerna och gränsövervakningen. Till gränsbevakningsvä-

sendets uppgifter hör bland annat gränsbevakning vid Europeiska unionens längsta yttre gräns.

Riksdagen har genom den nya lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999), som trädde i kraft den 21 mars 1999, bestämt gränsbevakningsväsendets uppgifter och samtidigt bedömt resursbehovet (RP 42/1998 rd, FvUB 25/1998 rd).

Utskottet anser att anslaget för gränsbevakningsväsendets omkostnader bör ökas med 10 miljoner mark jämfört med det som föreslås i regeringens proposition för att gränsbevakningsväsendet skall kunna sköta de utvidgade uppgifter det har på grund av den nya lagstiftningen.

Polisens omkostnader (26.75.21)

Regeringen föreslår i budgeten för 2000 för polisens omkostnader 2 815 miljoner mark. Inrikesministeriets förslag var 40 miljoner mark större. Jämfört med 1999 är den verkliga ökningen av finansieringen i budgetpropositionen med beaktande av de tekniska överföringarna i budgeten cirka 57 miljoner mark. I offentligheten har framförts avvikande större siffror, som delvis beror på budgettekniken på grund av att regeringens proposition har jämförts med föregående års budgetproposition och då har tilläggsbudgetförordningen inte beaktats.

Förvaltningsutskottet har i tidigare utlåtanden (FvUU 3/1995 rd, FvUU 5/1996 rd, FvUU 14/1997 rd och FvUU 13/1998 rd) upprepade gånger ägnat uppmärksamhet åt polisens otillräckliga anslag. I praktiken har man under de senaste åren varit tvungen att både genom riksdagens budgetbeslut och tilläggsbudgetar öka polisens anslag. Trots detta har tillgången till polistjänster de facto försämrats.

Enligt förklaringen i polisens omkostnadsmoment har man vid dimensioneringen av anslaget såsom tillägg till personalutgifterna beaktat 80 miljoner mark för att trygga och öka antalet poliser. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att polisens till buds stående personalresurser ökas. Utskottet fäster dock uppmärksamhet också vid det faktum att polisutbildningen under depressionsåren har minskats och tjänster medvetet

lämnats obesatta i överensstämmelse med riksdagens vilja. För att de vakanta polistjänsterna skall kunna besättas bör man också sörja för en tillräcklig utbildning. Motiveringen till förklaringen medför allt som allt problem vid inriktningen av medlen. Extra utgifter för polisen medför bland annat förpliktelseerna enligt internationella fördrag och ändringarna i efterfrågan på tillståndstjänster, vilka polisen inte kan påverka. Då det är nödvändigt att höja totalnivån på polisens anslag, bör det samtidigt sörjas för att finansieringen kan användas för alla de ändamål som den polisiära verksamheten förutsätter. Därför får begränsningen enligt förklaringen i budgeten inte leda till att polisens uppgifter av denna orsak till någon del blir oskötta.

Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att tillgången på polistjänster och deras nivå på grund av resursbristen har försämrats i hela landet. Detta framgår bland annat av att alla resultatmål inte har nåtts.

Häradsreformen

Momentet för häradsämbetenas gemensamma omkostnader (26.07.21) är avsett för finansiering av häradsämbetenas gemensamma utgifter enligt enhetssystemet. De gemensamma omkostnaderna omfattar den gemensamma personalens löner samt gemensamma utgifter för lokaler och vissa andra utgifter. Den gemensamma personalen omfattar cirka 240 personer. År 2000 växer lokalitetskostnaderna fortfarande. Detta beror enligt erhållen utredning speciellt på att det finns många föråldrade lokaliteter och byggnader inom häradsförvaltningen.

Utskottet har i sitt utlåtande om 1999 års budget (FvUU 13/1998 rd) ansett det vara positivt att inrikesministeriet satt upp resultatmål för häradsämbetena och avsatt ett anslag som gör det möjligt att utöka den gemensamma personalen för häradsämbetena.

Utskottet anser att det omkostnadsanslag som föreslås i 2000 års statsbudget är riktigt. Utskottet kommer till behövliga delar att bedöma häradsämbetenas gemensamma omkostnader också i sitt betänkande om häradsreformsredogörelsen.

Utlåtande

Som sitt utlåtande anför förvaltningsutskottet
vördsamt

*att statsutskottet bör beakta det som
sägs ovan.*

Helsingfors den 1 oktober 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Rainer Erlund /erl
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Paula Lehtomäki /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Heli Paasio /sd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml
suppl. Pertti Hemmilä /saml.

