

## Förvaltningsutskottet

### Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020

#### Till finansutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2017—2020 (SRR 3/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 13.5.2016.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överdirektör Kauko Aaltomaa, inrikesministeriet
- överdirektör Jorma Vuorio, inrikesministeriet
- avdelningschef Jukka Aalto, inrikesministeriet
- enhetschef Jaakko Hamunen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Männikkö, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville-Veikko Ahonen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jari Kallela, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Tanja Rantanen, finansministeriet
- ekonomiplaneringschef Pasi Rentola, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Mikko Nygård, social- och hälsovårdsministeriet
- statens arbetsmarknadsdirektör Juha Sarkio, Statens arbetsmarknadsverk
- biträdande direktör Reijo Vuorento, Finlands Kommunförbund
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- förhandlingsdirektör Harri Siren, Löntagarorganisationen Pardia rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Riksåklagarämbetet
- dataombudsmannens byrå
- Nödcentralverket
- centralkriminalpolisen
- Migrationsverket

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

- Polisyreshögskolan
- Polisstyrelsen
- skyddspolisen
- Tullen
- Helsingfors polisinrättning
- Finlands Kommunförbund
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Inledning*

Planen för de offentliga finanserna 2017—2020 (ramarna) har beretts utifrån den uppenbara premisen att Finlands ekonomiska läge är ovanligt allvarligt. Bruttonationalprodukten har minskat under flera års tid. Arbetslösheten har ökat och arbetslöshetsperioderna har blivit längre. Lågkonjunkturen har visat sig bli både långvarigare och djupare än väntat. Samtidigt har strukturomvandlingen inom industrin, den låga investeringsnivån, arbetslösheten som när den blivit utdragen blivit strukturell samt förändringen i befolkningens åldersstruktur försvagat förutsättningarna för ekonomisk tillväxt.

Utgifterna i de offentliga finanserna finansieras med inkomster som den ekonomiska aktiviteten genererar. De svåra tiderna har fått stora återverkningar på de offentliga finanserna. Saldot i de offentliga finanserna har försvagats och skulden har vuxit snabbt. Underskottet i de offentliga finanserna översteg 3 procent i relation till BNP 2014. År 2015 minskade underskottet, men den offentliga skulden ökade redan till över 60 procent i förhållande till BNP. Den ekonomiska tillväxt som kan skönjas räcker inte på lång sikt till för att finansiera de offentliga finansernas nuvarande strukturer och de förmåner och den offentliga service som medborgarna garanteras genom lagstiftningen. De här faktorerna vägs in i den föreliggande planen för de offentliga finanserna. Utskottet är medvetet om de här utgångspunkterna. Det granskar dock ramarna för statsfinanserna utifrån sitt eget ansvarsområde. Här rör det sig om hur det ekonomiska läget kommer att återspeglas på bland annat den inre säkerheten och den kommunala ekonomin via anslagsplanerna för de kommande åren.

#### *Allmänt om den inre säkerheten*

Inrikesministeriet är i allt väsentligt det ministerium som svarar för den inre säkerheten. Enligt planen för de offentliga finanserna är anslagsnivån för det här förvaltningsområdets huvudtitel knappt 1,4 miljarder euro 2017 och kommer att sjunka till knappt 1,3 miljarder euro 2020. Satsningarna på inre säkerhet enligt regeringsprogrammet har gjort att anslagen kalkylmässigt ökar med 28,5 miljoner euro på årsnivå från och med 2016. Men det här kalkylmässiga tillskottet ointetgörs före utgången av ramperioden nästan helt och hållet av förra regeringens sparbeslut, som växer kumulativt, och de sparbetning för omkostnader som det nuvarande regeringsprogrammet innehåller. Den faktiska anslagsnivån kommer alltså att sjunka. Eftersom tyngdpunkten i ut-

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

giftsstrukturen ligger på omkostnader kommer anslagsminskningarna nästan direkt att drabba personalutgifterna.

Utskottet påpekar att den inre säkerheten ingår som ett viktigt element i grunden för den demokratiska samhällsordningen och välfärdsstaten. De myndigheter som svarar för den inre säkerheten har till uppgift att på ett fullgott sätt sköta sina säkerhetsuppdrag med anknytning till samhällets funktion och samhällsfreden. Säkerheten i vår omvärld har förändrats och genomgår fortfarande förändringar, både i vårt land och i hela Europa. Säkerhetsmyndigheterna får ökade och mer komplicerade uppgifter. En bidragande orsak både hittills och i framtiden är rekordantalet asylsökande och andra människor som sedan sommaren i fjol har velat komma till landet. Men anslagen för att sköta uppdrag med anknytning till inre säkerhet har visat en nedåtgående trend i många år nu. Inom förvaltningsområdet har man arbetat, och arbetar fortfarande, för att fortlöpande utveckla verksamheten och se över strukturerna. Eftersom uppgifterna kräver personella resurser har förvaltningsområdet inga utsikter att fullt ut kunna kompensera anslagsminskningen med utvecklingsåtgärder. Utskottet påpekar därför att de uppgifter som staten svarar för inom inre säkerhet inte kommer att kunna skötas ordentligt utan ökad budgetfinansiering. Det svåra ekonomiska läget i landet är problematiskt när det gäller att få mer finansiella resurser.

### ***Polisväsendet (26.10)***

För att effektivisera funktionerna inom polisförvaltningen har massiva strukturreformer inom allt från lokalpolisen till centralförvaltningen genomförts de senaste tio åren (Pora I, Pora II och Pora III).

Polisens omkostnader (26.10.01) kommer utifrån ramarna årligen att sjunka från nivån i 2016 års statsbudget, 729,4 miljoner euro, till 699,9 (2017), 692,7 (2018), 686,4 (2019) och ända till 686,1 miljoner euro 2020. Anslagen kringkärs betydligt med en gång redan 2017 jämfört med nuläget.

Polisstyrelsen har utarbetat en plan för att anpassa polisverksamheten och för att samordna verksamheten och ekonomin 2016—2019. Utskottet noterar att de finansiella ramarna som bygger på statsrådets redogörelse innebär att polisen också rent konkret måste vidta anpassningsåtgärder och försöka spara in på utgifterna. Enligt utredning kommer anslagsnivån 2017–2020 att innebära avsevärda sparbetning som gäller personalkostnader, lokalutgifter, utvecklingsprojekt, investeringar såväl som övrig utgiftsstruktur.

Med tanke på den sedan tidigare knapphändiga finansieringen är, enligt utskottets uppfattning, sparbetningen för polisväsendet under ramperioden så stora att de kommer att få betydande konsekvenser för personalstyrkan och vidare på de operativa resultaten. Enligt utredning är avsikten att klara uppgifterna så effektivt och ändamålsenligt som möjligt i den prioritetsordning som omständigheterna kräver. Utskottet inskräper att brådskande uttryckningsfunktioner måste tryggas under alla förhållanden. De minskade personella resurserna inom övervakning och uttryckning kommer framför allt att märkas i form av minskad planmässig övervakning och minskad förebyggande verksamhet för att öka säkerheten och trygghetskänslan.

Brottligheten i vårt land ligger på relativt låg nivå i internationell jämförelse. Andelen utredda brott har ändå gradvis närapå obemärkt sjunkit under en längre tid. Resultaten av brottsutredning-

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

en kan väntas bli allt sämre, framför allt när det gäller så kallade mängdbrott, när satsningarna på brottsutredning blir relativt sett mindre. I fråga om exempelvis egendomsbrott har trenden gått mot en minskande andel utredda brott. År 2015 kunde lite mer än 35 procent av fallen klaras upp. Uppklaringsprocenten väntas sjunka ytterligare och ligga kring 30 procent 2020, vilket innebär att 70 procent av egendomsbrotten förblir ouppklarade. Polisen själv räknar med att uppklaringsprocenten i fråga om brott mot liv och hälsa kommer att sjunka till 67 procent 2020. Det är en minskning med nästan tio procentenheter från utfallet 2013, 76 procent. Utöver en minskad andel uppklarade brott kommer anslagsminskningarna inom brottsutredningen att leda till längre utredningstider och till att en del av brotten, åtminstone mängdbrotten, inte utreds alls.

När lokalkostnaderna ska sänkas enligt polisens anpassningsplan kommer polisen att bli tvungen att gallra i nätverket av verksamhetsställen för att åstadkomma besparingar. Dessutom kommer polisen att bli tvungen att prioritera mer bland utvecklingsprojekt och investeringar. Enligt uppgift kommer bara de upphandlingar och investeringar som är absolut nödvändiga för den operativa verksamheten att kunna genomföras. Hit hör till exempel kritiska investeringar i transportmedel och slutförandet av det långvariga och utdragna projektet Vitja för verksamhetsstyrning.

Enligt uppgift finns det mycket begränsade möjligheter att minska på någon annan personal än polismän. Förvaltnings- och stödtjänsterna har redan nu relativt sett mindre personal än motsvarande funktioner inom de flesta andra statliga myndigheter. Minskningar inom den här personal-kategorin skulle leda till att de här uppgifterna handhas av polismän. Tillståndstjänsterna är nettobudgeterad verksamhet, så det leder inte till besparingar att minska på personalen där. En personalminskning skulle bara orsaka sänkt servicenivå och överbelastning.

Enligt sakkunniga kommer polisen att kunna anpassa sin verksamhet 2017 åtminstone delvis genom att kontrollerat reducera antalet polismän när visstidsanställningar upphör och genom att inte tillsätta tjänster vid oavlönade tjänstledigheter och till viss del vid pensionsavgångar. Till följd av de här åtgärderna kommer antalet polismän att minska med ca 200 årsverken jämfört med 2016. Personalminskningarna från och med 2018 kan inte med säkerhet genomföras genom tjänstearrangemang, pensionsavgångar eller andra avgångar. Så sent som 2010 uppgick antalet polismän till ca 7 850, vilket enligt utskottet är en skälig nivå. Men i år väntas antalet ligga kring 7 300 och sjunka ytterligare så att det i slutet av ramperioden rentav kommer att vara nere i färre än 6 400, beroende på vilken källa beräkningen härstammar från. Så som också beräkningarna visar står det klart att polisens servicenivå kommer att sjunka och nyckeltalen försämrats. Här är det på sin plats att nämna att polisens sammantagna personalstyrka minskade betydligt när rörliga polisen lades ner i anknytning till projektet Pora III. Minskningen motsvarade antalet polismän som hade arbetat inom rörliga polisen. För att ha kvar larmberedskapen har polisen tvingats minska arbetsinsatserna inom förebyggande trafikövervakning, och den här trenden ser ut att fortsätta. Målet för projektet Pora III, att behålla samma nivå på trafikövervakningen som tidigare trots nedläggningen av rörliga polisen, har heller inte gått att nå överhuvudtaget. Utskottet anser att trafiksäkerheten bör skötas ansvarsfullt. Det innebär bland annat satsningar på ordentlig övervakning av materielen inom tung trafik.

Antalet polismän kommer att sjunka i varje fall, även om anslagen genast höjdes, eftersom det inte utexamineras så många poliser från Polisyreshögskolan. Därför bör antalet studerande som antas till utbildningen ökas betydligt. Det tar tre och ett halvt år att avklara grundexamen för po-

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

lisman vid yrkeshögskolan, så resursbristen kommer inte att kunna åtgärdas i tillräcklig mån de närmaste åren. Ett beslut om att höja utbildningsnivån bör också fattas på längre sikt, så att antalet utbildade polismän svarar mot behovet också i den närmaste framtiden. Som utskottet ser det bör polisens omkostnader samtidigt höjas till en högre nivå än dagens servicenivå och nyckeltal. Oron över att antalet poliser minskar gäller tjänster på båda nationalspråken, såväl finska som svenska.

Enligt redogörelsen ska anslagen för polisens omkostnader ökas med 5 miljoner euro 2017 och med 10 miljoner euro de sista åren under ramperioden. Även om det är fråga om ett kalkylerat tillskott och anslagsminskningen de facto kommer att fortsätta, ser utskottet positivt på att resurserna ska sättas in på bekämpning av svart ekonomi och effektivisering av den automatiska trafikövervakningen.

Centralkriminalpolisen har, till viss del tillsammans med lokalpolisen, viktiga prioriterade block som är viktiga med tanke på samhällets säkerhet. Sådana är åtminstone bekämpning av organiserad brottslighet, bekämpning av seriebrottslighet, bekämpning av ekonomisk brottslighet och svart ekonomi, bekämpning av cyberbrottslighet och bekämpning av den ökade risken för våldsbrott till följd av extremism. I fråga om allvarigare brottslighet vill utskottet påminna om att omvärlden nationellt och internationellt har förändrats snabbt på ett oförutsett sätt. Detta gäller särskilt invandringsläget som framöver kan få olika anknytande effekter på brottsligheten på bred front. När det gäller bekämpningen av organiserad brottslighet — de ungefär 90 kriminella sammanslutningarna i vårt land beräknas ha ungefär 1 000 medlemmar — är det väsentliga att hindra brottsligheten från att rota sig och integreras i samhällsstrukturerna. Cyberbrottsligheten väntas i framtiden bli ett nästan lika stort hot som den traditionella brottsligheten över lag. Befogenheter och inhämtandet av information kommer att kräva ny och uppdaterad lagstiftning som ska tillämpas på hindrande och utredning av cyberbrottslighet. Vid sidan av terrorismen finns det enstaka farliga individer som förhärskar våld och planerar brott, och de utgör också en verklig risk.

Utskottet påpekar att staten förväntas vidta målmedvetna åtgärder mot svart ekonomi. Det centrala är att minska möjligheterna att begå brott, öka risken att åka fast och förbättra myndigheternas förmåga att reagera när det gäller avslöjande och bekämpning av svart ekonomi. Polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet, Tullen och skatteförvaltningen behöver därför tillräckliga resurser för att effektivt kunna bekämpa den svarta ekonomin.

Helsingfors polisinspektion har som landets största lokalpolisenshet och huvudstadens polisinspektion dels ett ansvar för den regionala verksamheten, dels riksomfattande och regionala specialuppdrag som avviker från andra polisinspektioner. Inom Helsingfors polisinspektionens verksamhetsområde ordnas årligen också en mängd evenemang såsom statsbesök, demonstrationer och stora publikevenemang vars säkerhetsarrangemang kräver omfattande satsningar av polisen. Helsingforsregionen är landets tätast befolkade område och en knutpunkt för rörlig brottslighet inklusive brott begångna av utlänningar. Helsingforspolisens vardag präglas av narkotika-, ekonomi- och våldsbrott som bland annat hänför sig till organiserade kriminella sammanslutningar.

Som en detalj pekar utskottet på att det för verkställande av nekande asylbeslut reserveras tilläggsanslag på 11,7 miljoner euro för polisens återsändningar och tolkning för 2017 och 3,2

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

miljoner euro för de resterande åren av ramperioden. Effektivt återsändande är ett viktigt led i en trovärdig och kontrollerad invandringspolitik.

Sammantaget kan man notera att ramarna bara ger möjlighet att sköta de mest kritiska uppgifterna och att en del av uppgifterna inte alls kommer att kunna åtgärdas. Personalen kommer heller inte att räcka till för att ha hand om mer långvariga störningar och undantagssituationer. Det är uppenbart att allmänhetens trygghetskänsla kommer att försämrats.

### *Skyddspolisen (26.10.02)*

För tryggandet av Skyddspolisens verksamhet anvisas ett årligt tilläggsanslag på 2 miljoner euro i ramförfarandet. Syftet är att göra det möjligt att öka Skyddspolisens personella resurser med 25 årsverken. Att tilläggsanslaget är kalkylerat påvisas av det faktum att Skyddspolisens personal före slutet av ramperioden kommer att minska med totalt 30 årsverken på grund av tidigare sparbetning i ramarna.

Det är i varje fall positivt att det i anslagsnivån för 2016—2019 ingår ett produktivetsfrämjande engångstillskott för IKT i syfte att höja Skyddspolisens kapacitet.

Det har skett snabba och genomgripande omställningar inom sektorer som hör till Skyddspolisens ansvarsområde och som har särskild relevans för samhällets säkerhet. Samma utveckling väntas fortgå åtminstone inom en överblickbar framtid. Det är tänkbart att olika yttringar utvecklas i en mer våldsamt riktning.

Miljön för bekämpningen av terrorism kräver uppenbart mer arbete och arbetskraft. Det krävs också snabba åtgärder för framsteg när det gäller att bekämpa terrorism, identifiera hot, ingripa snabbt och förebygga. En central orsak till oro är att konsekvenserna av konflikten i Syrien når vårt land. Det största hotet utgörs nu av radikalt islamistiskt motiverade enskilda aktörer och smågrupper av vilka en del åtminstone har besökt stridsområdena i Syrien. Allt fler i Finland bosatta personer har kopplingar till terroristnätverk. Sedan antalet asylsökande ökat exceptionellt mycket från och med sommaren 2015 har också sannolikheten ökat för att det bland dem finns personer med kopplingar till terrorism.

Det bör även finnas beredskap för att tackla de utlandsrelaterade spänningar mellan politiska, etniska och religiösa grupper som i framtiden kommer att märkas också hos oss i allt större utsträckning. Det här kan även komma till uttryck i våldshandlingar. Den kraftiga ökningen av asylsökande i kombination med avståndstagande från invandring kan bli en grogrund för främlingsfientliga rörelser.

Utländska underrättelseorganisationers intresse för säkerhetsfrågor som gäller Finland tar sig alltjämt traditionella uttryck samtidigt som spionage till betydande delar numera sker via datanät. Skyddspolisen måste därför under de närmaste åren göra tillräckliga satsningar på sina tekniska system och på sin personal och dess expertis.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

Skyddspolisens resurser är redan nu mycket knappa också utan ovan nämnda risker, hotbilder och behövliga åtgärder. I en nordisk jämförelse har andra länder som mest mångdubbelt större resurser. Ramen ger vid handen att resurserna minskar än mer.

### *Åklagarväsendets roll för att verkställa straffansvaret*

I fråga om att verkställa det straffrättsliga ansvaret sträcker sig åklagarens roll från samarbete med polisen vid förundersökningen till avslutad domstolsbehandling, i sista hand ända till högsta domstolen. För att det straffrättsliga ansvaret ska bli verkställt måste förundersökningsmyndigheterna, åklagarna och domstolarna samt de verkställande myndigheterna var för sig kunna sköta sina uppgifter på behörigt sätt.

I redogörelse SRR 3/2016 rd om planen för de offentliga finanserna 2017—2020 lyfter regeringen i fråga om justitieministeriets förvaltningsområde fram att verksamheten ska anpassas till det allt stramare ekonomiska läget genom åtgärder som man beslutat om i regeringsprogrammet och omstruktureringen inom utskökningsväsendet samt genom utvecklande av förvaltningsområdets informationssystem och andra åtgärder inom reformprogrammet för rättsvården.

Här vill utskottet påpeka att de här reformerna inte kommer att leda till väsentligt minskad arbetsbörda för åklagarna eller kompensera det personalbortfall som ramarna kommer att orsaka åklagarväsendet. Datasystemet AIPA som ska stödja arbetet och har anknytning till rättssäkerheten kommer i fråga om brottmål att tas i drift tidigast mot slutet av ramperioden. Till dess kommer arbetet med att bygga upp systemet att kräva en satsning med ungefär 2 miljoner euro årligen av åklagarväsendet. För att åklagarväsendet ska klara av sina uppgifter med de krympande ramarna bör nya lagstiftningsåtgärder skyndsamt vidtas för att spara in på arbetet.

Enligt redogörelsen sjunker utgifterna inom alla statliga förvaltningsområden reellt med i genomsnitt 0,7 procent årligen under ramperioden 2017—2020. Inom åklagarväsendet minskar ramarna med i genomsnitt 1,6 procent per år. Med dagens arbetsbörda betyder det att köerna och behandlingstiderna blir längre. Det finns skäl att bereda sig på att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kommer att klandra Finland för de långa behandlingstiderna också framöver.

De fastställda ramarna kommer redan de närmaste åren att förutsätta att åklagarväsendet minskar på sin personal (med ungefär 10—15 årsverken). Det betyder att 3 000—4 000 ärenden per år blir oavgjorda. Även om rättssäkerhetsprogrammet snabbt genomförs fullt ut kommer det inte att leda till att arbetsmängden minskar i motsvarande grad. I ljuset av ramarna bör alla förslag som gäller straffprocessen i rättssäkerhetsprogrammet snabbt beredas och så snart som möjligt genomföras för att behandlingen inte ska dra oacceptabelt mycket ut på tiden och rättssäkerheten i brottmål omintetgöras.

I åklagarväsendets anslagsramar ingår en nedskärning med 1 miljon euro 2018 och med 1,5 miljoner euro från och med 2019 med anknytning till utvidgningen av strafforderförfarandet. Men enligt utredning kommer spareffekten inom åklagarväsendet ändå att vara högst 0,6 miljoner euro.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

Utskottet hänvisar i det här sammanhanget till sitt föregående ramutlåtande och noterar att åklagarväsendet under våren hotades av samarbetsförhandlingar i syfte att minska på personalen. Följden blev att fler än 20 erfarna åklagare enligt eget beslut flyttade över till andra organisationer, främst till domstolsväsendet. Enligt uppgift har den här avgången fått tydliga konsekvenser för åklagarväsendets produktivitet. Det kommer att ta år att utbilda nya åklagare med specialkompetens. Åklagarväsendet har inte längre råd med liknande situationer. Därför bör ramarna vara så stabila och förutsebara som möjligt.

### *Gränsbevakningsväsendet (26.20)*

Gränsbevakningsväsendet har redan en längre tid anpassat sin verksamhet efter de minskande anslagen genom att göra organisationen lättare, effektivisera processerna och användningen av arbetskraft och utnyttja tekniken i större utsträckning. Utskottet har närmare gått in på reform- och utvecklingsprojekten i ett tidigare ramutlåtande FvUU 13/2015 rd. Anpassningsprogrammet från 2012 pågår fortfarande och är planerat utifrån ett bättre säkerhetsläge.

Säkerhetsläget i Europa och situationen när det gäller den finländska gränssäkerheten har förändrats genomgripande inom en mycket kort tid, och inga snabba förändringar till det bättre är i sikte. Programmet för anpassning av ekonomin, som omfattar 28 miljoner euro och som nu ska genomföras, utgör ca 13 procent av Gränsbevakningsväsendets omkostnader. Dessutom ska sparbetningen för den offentliga förvaltningen fullföljas och de fortgår ända till slutet av planperioden.

### *Gränsbevakningsväsendets omkostnader (26.20.01)*

De disponibla finansiella medlen kringskärs av att anslaget minskar och priserna stiger. Anpassningsbehovet fram till 2020 är enligt utredning uppskattningsvis totalt 15 miljoner euro. Enbart de beräknade effekterna på personalen är ungefär 240 årsverken. Det kalkylerade tillskottet för inre säkerhet kommer inte att räcka till för att täcka ens de tilläggsnedskärningar som den förra regeringen beslutade om.

Gränsbevakningsväsendet uppger sig börja planera och genomföra nya anpassningsåtgärder utöver det pågående anpassningsprogram som gäller fram till 2017. I det här ramläget ser utskottet det som viktigt att Gränsbevakningsväsendet koncentrerar sig på övervakningen av östgränsen, säkerheten i gränsövergångstrafiken och ledningen av sjöräddningen. Skyldigheterna inom det militära försvaret bör också fullgöras.

Gränsbevakningsväsendet har för avsikt att överföra 100 gränsbevakares arbetsinsatser från gränsövergångsställena till övervakningen av östgränsen. På så sätt ska en del av minskningen av övervakningspersonalen kompenseras, men samtidigt reduceras naturligtvis bland annat de resurser som krävs för en smidig gränstrafik. Åtgärden räcker emellertid inte till för att höja nivån på övervakningen av östgränsen tillbaka till samma nivå som 2012 innan säkerheten i vår omvärld försämrades (652 årsverken). Utskottet vill framhäva sin ståndpunkt att det i dagens säkerhetsläge är nödvändigt att ha kvar en trovärdig och självständig bevakning av östgränsen. Ramarna medger bara 460—470 gränsbevakare inom övervakningen av östgränsen. Utskottet måste tyvärr konstatera att ordningen och säkerheten vid den här sträckan på mer än 1 000 kilometer av EU:s yttre gräns allt mer kommer att vara beroende av samarbetet mellan Finland och Ryssland och



## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

därmed också av det ryska gränsövervakningssystemet, om Gränsbevakningsväsendet tvingas bedriva sin verksamhet med anslagen enligt rambeslutet. Om också övervakningen av de inre gränserna måste återinföras kommer inte ens nivån 2012 att räcka till för de åtgärder som krävs.

Enligt uppgift undersöker Gränsbevakningsväsendet möjligheterna att stänga gränsövergångsställena i Imatra och Niirala nattetid och begränsa öppetiderna på gränsövergångsställena vid Vartius, Kuusamo, Salla och Raja-Jooseppi. Dessutom tänker Gränsbevakningsväsendet minska antalet sambandsmän i utlandet, sin medverkan i PTG-verksamhet och brottsbekämpningen främst med fokus på olaglig inresa vid de inre gränserna.

När det gäller marin materiel är avsikten att gränsbevakningsfartyget Merikarhu, som kräver grundlig reparation, ska tas ur funktion. Då finns det tre gränsbevakningsfartyg kvar. För att spara in på kostnaderna ska insatsberedskapen i dåligt väder sänkas vid helikopterbasen i Åbo genom att flygledningstjänsterna läggs ner. Vid dåligt väder ska helikoptrarna operera med bas i Helsingfors. Gränsbevakningsväsendet har också planer på att lägga ner sjöbevakningsstationerna i Porkkala, Kaskö, Kalajoki och Kemi. Även de här sjöbevakningsstationernas föråldrade kustbevakningsfartyg som väntar på reparation ska småningom tas ur funktion. De här åtgärderna kommer att leda till att Gränsbevakningsväsendets sjöräddningsberedskap försämras. Här vill utskottet också lyfta upp verksamhetsmöjligheterna för den frivilliga sjöräddningen.

Gränsbevakningsväsendet anser att dess möjligheter att ge andra myndigheter handräckning kommer att försämras. Gränsbevakningen har årligen hand om ungefär 600 polisuppdrag, ungefär 1 300 efterspanings- och räddningsuppdrag på land och ungefär 600 uppdrag inom prehospital akutsjukvård som inte ingår i sjöräddningen. En stor del av de här uppdragen kommer att överlåtas på andra myndigheter eller inte skötas alls. Detta berör i synnerhet Norra Karelen, Kajana-land, Lappland och Bottniska viken.

För att anpassa verksamheten efter de minskande anslagen uppger sig Gränsbevakningsväsendet vidare effektivisera sin förvaltning ytterligare genom att centralisera och gallra i stabsfunktionerna, minska personalens grundutbildning och fortbildning och spara in på företagshälsovård och resor. Antalet transportmedel reduceras och transportmedlens livslängd förlängs. I fråga om datasystem och övervakningssystem ligger fokus på att ha dagens system i drift på miniminivå.

Sammanfattningsvis noterar utskottet att de ovan beskrivna åtgärderna gör det möjligt att spara in ca 9 miljoner euro på andra omkostnader än personalkostnader. Anpassningsbehovet i fråga om personalen omfattar fortfarande ungefär 100 årsverken, vilket enligt ett sakkunnigutlåtande kan tillgodoses genom att pensionsavgångar nyttjas och rekryteringen av ny personal minimeras för många år framåt. Nya gränsbevakare ska utbildas uteslutande för östgränsen och antalet ska vara detsamma som antalet pensionsavgångar (år 2020 ska 20 personer utbildas till gränsbevakare).

Utskottet understryker att Gränsbevakningsväsendet på alla tänkbara sätt bör bereda sig på en betydande ökning av övervakningspersonalen i vilket fall som helst. Gränsbevakningen har låtit nyligen pensionerade gränsbevakningsmän ingå i sin reserv och på så sätt skapat ett permanent komplement till reserven. Ambitionen är att i viss mån kunna tillgodose ett ökat behov av bevakning om läget vid gränsen förändras medan nya gränsbevakare utbildas med hjälp av extra finansiering.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

### *Ansaffning av bevakningsfarkoster (26.20.70)*

Gränsbevakningsväsendet behöver ersätta de föråldrade kustbevakningsfartyg som förvärvats på 1960—1980-talen med sju nya båtar med kapacitet för menföre, räddning, släckning, bogsering och oljebekämpning. I rambeslutet reserveras ett tilläggsanslag på sammanlagt 6 miljoner euro för förvärv av två båtar 2018—2019. Tilläggsanslaget ingår inte i ramarna.

### **Räddningsväsendet och nödcentralerna (26.30)**

Reformen av räddningsväsendet genomförs utifrån de landskap som bildas i samband med landshapsförvaltningsreformen. Genom reformen eftersträvas ett mer effektivt och ekonomiskt system, och genom det säkerställs en effektiv användning av räddningsväsendets resurser så att räddningsväsendets beredskap inte försämras. För att utveckla kostnadseffektiviteten och yrkeskarriärerna inom räddningsväsendet är avsikten också att se över utbildningssystemet och systemet med avtalsbrandkårer.

### *Räddningsväsendets omkostnader (26.30.01)*

Inrikesministeriet har startat ett lagstiftningsprojekt där det kommer att läggas fram förslag om att flytta över befälsutbildningen inom räddningsväsendet från yrkeshögskolan Savonia till Polisyrkeshögskolan. Yrkeshögskoleutbildningen inom räddningsbranschen är ett viktigt utbildningsområde med tanke på den inre säkerheten. Genom de planerade ändringarna kommer befälsutbildningen inom räddningsväsendet administrativt sett att ingå i inrikesministeriets förvaltningsområde, vilket enligt utskottets uppfattning möjliggör effektivare och mer samordnad utbildningsutveckling, planering och ekonomi. Utskottet påpekar att planen för de offentliga finanserna inte tar upp någon anknytande överföring av anslag (1,2 miljoner euro) från undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel till inrikesministeriets huvudtitel.

Utskottet har fått besked om att det för närvarande inte går att göra någon tillförlitlig bedömning av hur översynen kommer att påverka planen, så de ekonomiska konsekvenserna kommer att analyseras i planen för 2018—2021.

### *Nödcentralverkets omkostnader (26.30.02)*

Vid behandlingen av den föregående ramredogörelsen kom utskottet till insikt om att nödcentralverket hade fått väsentligt försämrade villkor (FvUU 13/2015 rd). Personalstyrkan minskade åren 2011—2015 från 763 till mindre än 600 anställda 2015. Under de senaste fyra åren har jourpersonalen minskat med ungefär 17 procent och andelen förvaltnings- och stödpersonal med ungefär 30 procent. De aktuella ramarna väntas leda till att personalen årligen minskar till 541 (2017), 555 (2018), 550 (2019) och 547 (2020) anställda.

En väsentlig sänkning av servicenivån innebär för medborgarna bland annat ökade dödsfall och en ökning av antalet betydande egendomsskador, menar utskottet i det ovannämnda utlåtandet. För den prehospitaled akutsjukvården, räddningsväsendet och polisen innebär konsekvenserna ett operativt dröjsmål med följdverkningar. Förvaltningsutskottet anser i ett tidigare utlåtande att

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

personalstyrkan för att producera nödcentralstjänster bör vara minst 650 årsverken (FvUU 39/2014 rd).

Enligt utredning kommer Nödcentralsverket att tvingas fortsätta med sina anpassningsåtgärder 2016—2017 och senarelägga investeringar utifrån sparbesluten. Det är positivt att nödcentralsreformen, som länge varit under arbete, nu är närapå slutförd och prioriteten för närvarande är att ta datasystemet Erica i drift. Utskottet inskräper att idrifttagningen är ytterst viktig. I och med nödcentralsreformen och det nya nätverkande datasystemet bedömer utskottet att en nödcentralsverksamhet på nuvarande nivå kommer att kräva en personal på minst ungefär 600 årsverken.

Nödcentralsverket är en central aktör i fältet för övergripande säkerhet och som producent av lägesbilden för den inre säkerheten. Verket är informationsflödets medelpunkt vid nödsituationer och med avseende på samhällets kriställighet den aktör som samordnar de upptagna uttryckningsmyndigheternas verksamhet och ser till att de begränsade resurserna prioriteras enligt myndigheternas anvisningar.

Nödcentralsverkets anslagsnivå är relativt låg med avseende på dess roll särskilt ur beredskapsperspektiv. Nödcentralsverksamhetens betydelse accentueras ytterligare i hotbilderna om hybridkrigföring och cybersäkerhet där man sannolikt länge kommer att handla under ledning av myndigheterna för inre säkerhet innan Försvarsmaktens befogenheter utökas genom beredskapslagstiftningen. Rollen i anslutning till beredskap blir ofta bortglömd när anslagen dimensioneras. Dimensioneringen görs snarare på grundval av medelbelastningen under normala förhållanden.

### ***Tullen***

Även i fråga om Tullen hänvisar utskottet till ett tidigare utlåtande om en ramredogörelse. Där står det att Tullens anslagsnivå i början av ramperioden är tillräcklig för att säkerställa att Tullen kan utveckla sin verksamhet på ett kontrollerat sätt med hjälp av strukturella och operativa reformer och genom att utnyttja naturlig avgång. De tidigare årens nedskärningar och sparbesluten i det nuvarande regeringsprogrammet kommer senare under ramperioden att sänka också Tullens anslag, vilket bedöms bli synligt också i ett behov av att minska på personalen.

Enligt regeringsprogrammet ska skatteförvaltningen ta över bilskatter, punktskatter och mervärdesskatt på import. Tullen ska fortfarande ha hand om tullbeskattningen och en del av uppgifterna inom punktskatt och mervärdesskatt på import plus övervakning och brottsbekämpning i samma omfattning som tidigare. Utskottet har redan tidigare pekat på vissa problem med överföringen när det gäller brottsbekämpning och ett heltäckande skatteinflöde. Om övergången genomförs är det angeläget att se till att det inte blir fiskala förluster för staten och att skattebrottsligheten inte kommer åt att spridas eller att brottsbekämpningen försvagas.

Tullen bör i möjligaste mån stödja skatteförvaltningen när denna övertar uppgifterna från Tullen, så att riskerna för att skattefelet och skatteresterna ökar ska kunna minimeras och myndigheterna ska få bättre kapacitet att motverka svart ekonomi. Det här kräver ett intensivare samarbete mellan Tullen och skatteförvaltningen.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

Tullen har beviljats anslag för en totalreform av tullklareringssystemen 2016—2020. Enligt EU:s nya tullkodex, som började tillämpas den 1 maj 2016, ska datasystemen tas i drift etappvis och vara i drift helt och hållet före utgången av 2020. Reformen är ett mycket viktigt utvecklingsprojekt för att bidra till en fungerande utrikeshandel och lika konkurrensvillkor för företagen. Tullklareringssystemen är en grundläggande förutsättning också för att säkra Tullens verksamhet inom övervakning och brottsbekämpning. Märk väl att internationella handelsavtal och sanktioner genomförs via tullklareringssystem.

Som en del av det ramförslag som i höst ska upprättas för 2018—2021 bereder Tullen för närvarande ett förslag till utvecklingsplan för upphandling av anläggningar inom övervakningssektorn. Ambitionen är att se till att Tullen i framtiden ska kunna klara av övervakningen i tillräcklig omfattning med de minskande personella resurserna och samtidigt se över arbetsätten så att de svarar mot de möjligheter som modern teknik erbjuder. Vid disponeringen och planeringen av verksamhet och resurser bör Tullen sikta på att säkerställa sin förmåga att i samarbete med andra myndigheter snabbt reagera på förändringar i omvärlden med avseende på verksamhet och säkerhet i den utsträckning som de närmaste årens minskande anslag möjliggör.

### *Sammanfattning*

Till de uppgifter som staten själv uttryckligen ska sköta hör framför allt inre säkerhet, rättsvård och yttre säkerhet. De här funktionerna utgör ändå en relativt liten del av de offentliga utgifterna.

I ett övergripande perspektiv anser utskottet i det här sammanhanget att det inte går att ha kvar dagens läge med avseende på inre säkerhet eller trygghetskänsla, för att inte tala om att förbättra läget i dag, om anslagsnedskärningarna enligt rambeslutet drabbar de myndigheter som svarar för den inre säkerheten. Läget i fråga om inre säkerhet kommer oundvikligen att försämrats. Trenden har pågått redan länge och tagit sig uttryck på olika sätt. Läget kan rentav försämrats dramatiskt till följd av omställningar i omvärlden. Vi har så att säga fått en försmak av det här i och med det stora antalet asylsökande som kommit till landet sedan sensommaren 2015. Situationen har numera lugnat sig men kommer att få återverkningar på myndigheternas verksamhet också framöver. Det är väsentligt att inse att den aktuella ramnivån i ett svårt ekonomiskt läge innebär en medveten risk med avseende på om staten på tillbörligt sätt ska kunna klara av de säkerhetsuppgifter som den svarar för.

Det är ändå uppenbart att olika anpassningsåtgärder måste efterlysas och att vi målmedvetet måste utföra många former av utvecklingsarbete. Här är det samtidigt hela tiden av yttersta vikt att minnas att servicen till medborgarna ska säkerställas så långt det går på alla tänkbara sätt. Som delvis framgår ovan har myndighetsfältet för inre säkerhet under en längre tid genomfört utveckling och förnyelse på bred bas. Personalen har knappt haft tid att anpassa sig till ändringar innan en ny förändringsprocess har inletts. Det kan delvis återspegla sig på olika sätt på det krävande arbete som myndigheterna nu ska utföra. Utskottet kommer att bedöma läget för den inre säkerheten och behövliga åtgärder mer detaljerat vid behandlingen av redogörelsen om inre säkerhet. Redogörelsen har i grunden inte karaktären av ett anpassningsprogram, utan det handlar om de verksamhetsförutsättningar som krävs för att sköta uppställda åtaganden och uppgifter. Utifrån förvaltningsutskottets betänkande FvUB 7/2013 rd godkände riksdagen ett uttalande där den förutsätter att regeringen före utgången av 2017 till riksdagen lämnar en övergripande och detaljerad

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

redogörelse om den inre säkerhetens tillstånd, verksamhetsresultaten hos de myndigheter och andra aktörer som har hand om den inre säkerheten, utvecklingsbehov och utmaningar i fråga om verksamheterna samt om de mer långsiktiga ekonomiska resurserna och andra resurser som behövs för olika uppgifter. Dessutom förväntar sig utskottet att redogörelsen redovisar effekterna av de genomförda reformerna, så som projektet Pora III.

### *Statens personalpolitik*

I den föreliggande planen för de offentliga finanserna ingår ett produktivitetsrelaterat sparbetning på 0,5 procent och en löneglidningsinbesparing (1,76 procent) som förra regeringen beslutat om plus den nuvarande regeringens riktlinjer för att spara in på förvaltningsutgifterna (120 miljoner euro). När de här åtgärderna genomförs leder det uppenbarligen till ett ökat behov av uppsägningar.

Utskottet påpekar att en del av det arbete som tidigare utfördes av statlig personal nu har lagts ut på privata företag. Det är möjligt att kostnaderna stiger, men enligt sakkunniga har de här effekterna inte systematiskt följts upp. I ännu större omfattning saknas det uppföljning av de samhällsekonomiska kostnader som medborgarna och skattebetalarna får till följd av att den statliga servicen fjärras och blir långsammare och kringskuren. Konsekvensbedömningarna före, under och efter olika ändringsprojekt har varit mycket ytliga.

Trots det svåra ekonomiska läget ser utskottet det som viktigt att omställningsskyddet säkerställs i möjligaste mån. Åtminstone vid uppsägningar som avses i 27 § i statstjänstemannalagen (på kollektiva grunder) anser utskottet det som befogat att möjligheten undersöks att omplacera tjänstemannen vid något annat ämbetsverk eller hos något bolag där staten har bestämmande inflytande.

Enligt statens tjänste- och arbetskollektivavtal får anslagsläget inte inverka på den individuella prestationsbedömningen. Syftet är att lönesystemet ska vara flexibelt och sporrande. Det är en generell princip att hålla avtal ska följas. Därför är det paradoxalt att statsrådet genom sitt beslut om löneglidning gör det omöjligt att iakttä en explicit avtalsbestämmelse. Ämbetsverkens omkostnader får därför inte minskas utifrån löneglidningen.

När det gäller datasystemprojekt finns det tyvärr en rad fall där personalen inte haft tillräcklig möjlighet att delta när datainnehåll, funktioner och användarroller planerats. Det är en bidragande orsak till att systemen saknar en tillräcklig uppsättning funktioner och är dåligt lämpade för mångfalden av ämbetsverk och verksamheter. Ett exempel är systemet Kieku inom personalförvaltningen. Det är inte planerat för arbetstider som avviker från förordningen om öppettider och resultatet har blivit att utbetalningarna av löner inom staten har dragit ut på tiden.

I det här sammanhanget är det därför motiverat att lyfta upp Kieku som exempel på ett problematiskt datasystemprojekt. Enligt uppgift är Kieku klart mindre effektivt än det tidigare systemet Personec. En utredning visar att fem vanliga processer i personalförvaltningen tog mindre än två timmar att slutföra i Personec. Däremot tar det fem timmar att slutföra samma processer i Kieku. Det visar att Kieku inte bidrar till effektiva processer i personalförvaltningen och i sin nuvarande form inte ökar effektiviteten utan snarare tvärtom. Detta står i konflikt med syftena med Kieku och möjliggör inga inbesparingar inom personalförvaltningen.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

Dataombudsmannen har många olika slags uppgifter och de blir allt fler. EU antog en ny dataskyddsförordning och ett dataskyddsdirektiv i april 2016. Konsekvenserna tas inte upp i den aktuella redogörelsen. För att den omfattande dataskyddsreformen ska lyckas krävs det en stark tillsynsmyndighet. Med dagens personal- och budgetstruktur kommer dataombudsmannens byrå enligt utskottets uppfattning inte att kunna vara en sådan aktör.

### *Digitalisering och utveckling av datasystem*

Utveckling av digitaliseringen är ett strategiskt tema som ska genomsyra hela regeringsperioden. För det här temat gäller också omfattande produktivitetsmål. I planen för de offentliga finanserna reserveras 2017—2020 ca 57,5 miljoner euro per år för viktiga informationssystem- och informationsförvaltningsprojekt samt andra produktivitetsprojekt inom de olika förvaltningsområdena.

Förvaltningsutskottet har länge varit oroat över interoperabiliteten mellan datasystemen i den offentliga förvaltningen. Interoperabiliteten är inte bara teknisk utan innebär också bland annat att det finns en tillbörlig rättslig grund för informationsutbyte. Dessutom behövs det ett samspel mellan organisationen och verksamheten på så sätt att processerna i organisationen siktar på ett gemensamt mål. Interoperabilitet innebär också att den information som utbyts är kompatibel i fråga om innehåll. I fråga om planering av och interoperabilitet mellan datasystem bör även kraven på dataskydd och beredskap beaktas

Utskottet anser att regeringens spetsprojekt ”Digitalisering av offentliga tjänster” är ett viktigt verktyg för att bemöta utmaningarna när det gäller interoperabilitet. Det väsentliga med digitalisering är att ändra på verksamheten med hjälp av datateknik. Inom ramen för projektet har man nu kommit så långt att principer för digitalisering tagits fram, en rad projekt för att utveckla verksamheten inom sektorerna startats, hantering av gemensam information planerats och beredningen av en allmän lag om hantering av information inletts med syftet att gallra ut de hinder för interoperabilitet som finns i lagstiftningen. I planen för de offentliga finanserna avdelas på moment 28.70.22 Stöd till digitalisering av offentliga tjänster 24,672 miljoner euro i anslag för 2017 och 26,479 miljoner euro i anslag för 2018 för att genomföra spetsprojektet.

Interoperabilitet kan också möjliggöras med hjälp av gemensamma förvaltningstjänster. Gemensamma tjänster är ett kostnadseffektivt sätt att använda information gemensamt. Staten har i dagsläget en lång rad gemensamma informationstekniska tjänster (till exempel Valtori och TUVÉ) och under ramperioden kommer nya tjänster och system att införas (exempelvis Hansel Ab:s elektroniska upphandlingssystem för statliga upphandlande enheter).

I planen för de offentliga finanserna reserveras 27,5 miljoner euro i anslag för 2017 på moment 28.70.03 Styrning och utveckling av den nationella informationsbranschen. Från och med 2018 finns det inte längre några anslag på momentet, utan de tjänster som tagits fram inom programmet för den nationella servicearkitekturen ska ingå i uppgifterna för Befolkningsregistercentralen, Statskontoret och Lantmäteriverket. Propositionen med förslag till lag om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (RP 59/2016 rd), som lämnats till riksdagen, har anknytning till det här.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

Utskottet pekar på digitaliseringens betydelse för utvecklingen av myndighetstjänsterna och tjänsterna till medborgare och företag. Tack vare digitaliseringen breddas möjligheterna att sköta ärenden oberoende av tid och plats samtidigt som onödigt dokumentflöde minskar och behandlingen av ärenden snabbas upp. Det kräver också tillräckliga bredbandsförbindelser och andra datakommunikationsförbindelser. Men det bör fortsättningsvis även finnas kundtjänst för fysiska besökare, också i glesbygden.

Översyner av datasystem är i regel stora projekt som förväntas leda till stora produktivitetsvinster. För att projekten ska lyckas är det väsentligt att de planeras noggrant, att beställaren har den kompetens som behövs, att man har kontroll över kostnaderna och att processtyrningen säkras. Användar- och kundperspektivet bör vägas in när datainnehåll, funktioner och användarroller planeras. Dessutom behövs det satsningar på personalutbildning för att de nya systemen ska komma till nytta fullt ut. Därför påpekar utskottet att regeringen i planen för de offentliga finanserna har för avsikt att skära ner anslagen för utbildningsersättningar med 22,3 miljoner euro.

I projekthanteringen ingår också förhandsprövning som ett väsentligt element. Under ramperioden ska utlåtandeförfarandet enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011) bli effektivare och en sänkning av gränsen för de sammantagna kostnaderna planeras. Man har kommit överens om att en motsvarande självvärdering också ska göras i fråga om projekt på 1—5 miljoner euro. Utskottet understryker att också uppföljningen av projekten bör förbättras. Det är angeläget att rapporteringen om statsförvaltningens gemensamma projektportfölj härefter inbegriper uppföljning av projekt i genomförandefasen och också uppföljning av nyttoeffekterna av slutförda projekt.

Det behövs ett fortsatt målmedvetet utvecklingsarbete med den övergripande arkitekturen inom den offentliga förvaltningen under ramperioden. I planen för de offentliga finanserna reserveras 3 miljoner euro i årligt anslag på moment 28.70.01 Styrning och utveckling av statens informations- och kommunikationsteknik (IKT). Anslaget ska under ramperioden användas för projektportföljen men också i stor utsträckning för styrning och utveckling av informations- och cybersäkerheten, strategiarbete och kompetenshöjning. För statens och kommunernas gemensamma datasystemprojekt reserveras 3 miljoner euro i årligt anslag på moment 28.90.20. Anslaget ska stödja och snabba upp utvecklingen av it-förvaltningen i kommunerna i syfte att höja produktiviteten, främja kommunernas och den övriga offentliga förvaltningens gemensamma it-utvecklingsprojekt och bidra till att elektroniska förfaranden införs.

Utvecklingsprogrammet för kommunernas ekonomiuppgifter, statistikföring och informationsförsörjning är ett viktigt projekt med tanke på uppföljningen av den kommunala ekonomin och de offentliga finanserna över lag. Syftet är att förbättra framtagningen av och åtkomsten till ekonomiska data som beskriver ekonomin och som ska ingå i planen för de offentliga finanserna och i programmet för kommunernas ekonomi och som behövs i beslutsprocesserna i kommunerna. Utvecklingsprogrammet ska förbättra den operativa och informationsrelaterade kompatibiliteten i den offentliga förvaltningen genom att samordna data och automatisera anknytande processer.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

### *Kommunekonomin*

Den del av planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin innefattar utgiftsbegränsningen och regeringens övriga riktlinjer för den kommunala ekonomin och kommunernas uppgifter. Den innehåller också en granskning av effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin och utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin på medellång sikt enligt kommunernas räkenskaper. Granskningen av den kommunala ekonomin kompletteras av programmet för kommunernas ekonomi enligt 12 § i kommunallagen (410/2015). Programmet har utarbetats genom förhandlat förfarande mellan staten och kommunerna och har funnits att tillgå vid upprättandet av det här utlåtandet.

Den ekonomiska utvecklingen i stort och det ekonomiska läget i världen återspeglas i våra offentliga finanser. I Finland ökade den samhällsekonomiska tillväxten med 0,5 % i fjol efter tre år av recession. Men det ekonomiska läget i landet kommer att vara fortsatt svagt de närmaste åren, vilket också kommer att få återverkningar på kommunekonomin.

Förhandsuppgifterna om boksluten för 2015 ger vid handen att det bokföringsmässiga resultatet i hela kommunekonomin var betydligt sämre än året innan, men ändå bättre än väntat. Kommunernas och samkommunernas resultat för räkenskapsperioden 2015 var enligt bokslutsprognoserna ungefär 300 miljoner euro. Det är visserligen svårt att jämföra med 2014 på grund av bolagiseringen av kommunala affärsverk. Kommunernas och samkommunernas årsbidrag var ca 2,5 miljarder euro 2015, vilket täckte ungefär 98 procent av avskrivningarna. Skuldsättningen i kommuner och samkommuner fortsätter att öka, men ökningen har avtagit. Lånestocken uppgick vid utgången av 2015 till ca 17 miljarder euro. Skuldsättningen beror huvudsakligen på finansiering av investeringar och inte så mycket på finansiering av omkostnader.

Kommunerna har anpassat och effektiviserat sin verksamhet. Omkostnaderna har ökat måttligt fastän exempelvis förändringen i befolkningens åldersstruktur ökar trycket på utgiftsökningen. År 2015 gjordes färre höjningar av skattesatserna än de två föregående åren. Men en tredjedel av alla kommuner höjde inkomstskattesatsen för 2015. Det var främst de mindre kommunerna som gjorde höjningar. Enligt uppgift från finansministeriet kommer inga nya kommuner nu att klassas som kriskommuner, men det finns en rad kommuner som kommer nära kriterierna. Trycket på att anpassa ekonomin varierar efter vilken kategori kommunen hör till utifrån sin storlek. Enligt utredning kommer kommuner med färre än 6 000 invånare att ha det svårast under ramåren. Läget väntas också bli betydligt sämre i kommuner med färre än 20 000 invånare. Kommuner med 40 000–100 000 invånare beräknas vara närmast en finansiell balans. Men läget varierar också inom kommunkategorierna.

Prognosen för kommunekonomin bygger på en kalkyl över utgiftstrycket och förutser att mot slutet av granskningsperioden kommer ungefär 40 procent av kommunerna att ha ett anpassningsbehov på mer än 3 inkomstskattesatser för att uppnå finansiell balans. En del av kommunerna skulle också ha en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen. Jämfört med programmet för kommunernas ekonomi 2015 har kommunernas beräknade finansiella saldo förändrats något. Med avseende på det finansiella saldot ser i synnerhet året 2017 nu mer positivt ut än tidigare. Men från och med 2018 väntas det finansiella saldot bli svagare. År 2017 träder de ändringar i



## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

kommunallagen (410/2015) i kraft som innebär att kommunekonomin ska granskas enligt kommunkoncernprincipen. Det betyder att uppföljningen av kommunekonomin förändras drastiskt.

De kalkylerade statsandelarna och de övriga statsbidragen under ramperioden är 2017 och 2018 cirka 10,6 miljarder euro vardera och 2019 och 2020 cirka 10,5 miljarder euro. Minskningen från 2016 till 2017 är ca 4,5 procent. Det enskilda beslut som mest påverkar nivån 2017 är överföringen av det grundläggande utkomststødet från kommunerna till FPA. Överföringen kommer att vara kostnadsneutral när det gäller fördelningen mellan stat och kommun. De kalkylerade statsandelarna varierar årligen mellan ca 9,6 miljarder euro och 9,7 miljarder euro under granskningsperioden. Regeringens spetsprojekt inom undervisnings- och kulturministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden ökar kommunernas statsbidrag 2016–2018.

I planen för de offentliga finanserna hösten 2015 införde regeringen en utgiftsbegränsning i euro för att begränsa de statliga åtgärdernas verkningar på kommunernas omkostnader. Utfallet av utgiftsbegränsningen granskas vid de årliga justeringarna av planen och begränsningarna skärps årligen i takt med att beredningen av hittills ospecificerade men överenskomna åtgärder i regeringsprogrammet fortskrider. I planen för de offentliga finanserna 2017—2020 har regeringen i utgiftsbegränsningen som nya åtgärder beaktat reformen av utbildningen på andra stadiet (-190 miljoner euro), sänkningen av priset per enhet för förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen samt utökningen av studieplatserna inom yrkesutbildning. Utgiftsbegränsningen är -770 miljoner euro på 2019 års nivå. Den garanterar ändå inte att kommunernas utgifter faktiskt sjunker så mycket. Kommunerna kan själva besluta bl.a. om i vilken omfattning de genomför nedskärningar av uppgifter och skyldigheter.

Utöver genom begränsningen av utgifterna stärker regeringen den kommunala ekonomin genom att ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. Förordningen som gäller avgifter för social- och hälsovårdstjänster har ändrats så att kommunernas och samkommunernas intäkter av avgifterna kan öka med 150 miljoner euro. Maximibeloppet av de avgifter som tas ut för morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever höjs räknat från den 1 augusti 2016. Avsikten är även att höja maximibeloppet av dagvårdsavgifterna räknat från den 1 augusti 2016. Effekterna av dessa höjningar är drygt 70 miljoner euro på årsnivå, om alla kommuner höjer avgifterna till fullt belopp.

Kommunernas finansiella ställning kommer också att påverkas av att fastighetsskatten höjs stegvis med sammanlagt 100 miljoner euro under regeringsperioden. Som ett led i de ytterligare sparåtgärderna vad gäller de indexbundna utgifterna minskas statsandelen för kommunal basservice med 75 miljoner euro. Å andra sidan sänker minskningen av de indexbundna utgifterna också kommunernas förmånsutgifter och ökar kommunernas skatteinkomster, varför nettoeffekten för den kommunala ekonomin blir mindre.

Sammantaget blir effekten av regeringens åtgärder på nivån 2019 att kommunekonomin stärks med 0,7 miljarder euro. Utskottet ser detta som positivt. På den kommunala ekonomin inverkar dessutom den föregående regeringens åtgärder, t.ex. statsandelsnedskärningarna på sammanlagt 90 miljoner euro 2016–2017. I planen för de offentliga finanserna ingår inte effekterna av den vårdreformen och den regionförvaltningsreform som nu är under beredning och som på lång sikt ska leda till stora inbesparingar i de offentliga finanserna.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

Planen tar heller inte upp åtgärderna inom ramen för programmet för att minska på kommunernas uppgifter och skyldigheter. De åtgärder som ingår i programmet har enligt utredning potential att generera inbesparingar på ca 400 miljoner euro för kommunerna beräknat enligt läget i februari 2016. Utskottet påpekar att det fortfarande är lång väg kvar till det mål som sattes förra regeringsperioden, alltså en minskning med 1 miljard euro. Vi måste gallra i kommunernas uppgifter och skyldigheter om obalansen mellan kommunernas inkomster och utgifter ska kunna åtgärdas. Utskottet vill därför se att programmet genomförs skyndsamt. I och med vårdreformen kommer kommunernas uppgifter att minska i stor utsträckning. Kommunerna bör också få bättre möjligheter att utveckla sin verksamhet och höja produktiviteten genom att den statliga styrningen minskas.

Kommunernas omvärld genomgår nu stora förändringar. Befolkningens åldrande och arbetslösheten kommer att öka kostnadstrycket betydligt de närmaste åren. Det oförutsedda stora antalet asylsökande orsakar kommunerna betydande extra kostnader för integrering, ordnande av kommunal service och ökade utgifter för utkomststöd. Utskottet menar att det måste till brådskande åtgärder för att korrigera utgiftstrycket. Samtidigt konstaterar utskottet att kommunernas uppgifter kommer att undergå ändringar och kommunernas roll utvärderas i samband med social- och hälsovårdsreformen och regionförvaltningsreformen. På det hela taget rör det sig om en förvaltningsövergripande reform som berör tjänsterna till hela allmänheten och på ett betydande sätt ändrar på kommunernas ställning, uppgifter och kostnadsstruktur. Reformen kommer också att leda till ändringar bland annat i systemet med statsandelar till kommunerna. Enligt regeringens beslut den 5 april 2016 ska lagstiftningen om statsandelar till kommunerna revideras på sätt att kommunernas uppgifter och finansiering är i balans (finansieringsprincipen) och kommunerna således i enlighet med finansieringsprincipen har möjlighet att klara av sina uppgifter. Innehållet i systemen med statsandelar till landskap och kommuner ska avgöras i anknytning till lagberedningen inför reformen för att organisera social- och hälsovården.

### ***Invandring och integration***

#### *Handläggning av asylärenden*

Antalet asylsökande ökade rekordartat hösten 2015. Sedan dess har det minskat och jämnats ut till omkring 60—100 sökande i veckan. Fram till slutet av april hade det kommit ca 2 500 sökande 2016. Under ramperioden dimensioneras anslagen utifrån det beräknade antalet 10 000 per år.

Migrationsverket har fått extra resurser för handläggning av asylansökningar 2016. Personalstyrkan har vuxit kraftigt och är för närvarande uppe i ca 800. Målet är att de asylansökningar som väckts 2015 ska vara avgjorda i slutet av sommaren och att största delen av de ansökningar som kommit in i år ska vara avgjorda före slutet av året.

Dessutom ska asylprocessen utvecklas så att fördröjningar i handläggningen minimeras. För närvarande är den genomsnittliga handläggningstiden ungefär 5 månader. Att asylansökningarna handläggs snabbt är det medmänskligaste och mest kostnadseffektiva sättet att hantera anhopningen av ansökningar. Riksdagen behandlar för närvarande en proposition (RP 64/2016 rd) där det föreslås att uppgifterna i början av ansökningsprocessen (utredning av inresa, reserutt och identitet) överförs från polisen till Migrationsverket. Redan nu innan någon överföring gjorts har

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

Migrationsverket vid sidan av polisen haft hand om sådana uppgifter i enlighet med 210 § i utlänningslagen (301/2004).

I anslagsramarna för 2017—2020 ingår ett resurstillskott till Migrationsverket 2017 och 2018 för att säkerställa en smidig beslutsprocess i asylärenden (16,4 miljoner euro 2017 och 6,5 miljoner euro 2018). Antalet ansökningar om familjeåterförening som lämnats av asylsökande som fått positivt beslut väntas öka 2016 och 2017. Enligt en bedömning som utskottet fått gör tillskottet det också möjligt att tillgodose behoven att handlägga ansökningar om familjeåterförening som lämnats av personer som fått internationellt skydd. Inom inrikesministeriets förvaltningsområde påverkar läget i fråga om asylsökande inte bara Migrationsverkets resurser utan också resurserna till förläggningar, polisen och gränsbevakningsväsendet.

När det gäller att göra processen smidigare i ärenden som gäller utlänningars tillstånd är det förvaltningsgemensamma datasystemet UMA ett viktigt verktyg. Det används i handläggningen av ärenden som gäller invandring, medborgarskap och asyl. Systemet utvecklas 2016—2019 inom ett projekt för smarta digitala ämbetsverk. Utskottet anser att utvecklingsarbetet är behövligt för att handläggningen av utlänningsärenden ska bli effektivare. Syftet är att höja systemets standard när det gäller digitalisering, automation och självbetjäning.

### *Kommunplatser*

Enligt lagen om främjande av integration (1386/2010) ska kommunen ingå ett avtal med NTM-centralen om att anvisa kvotflyktingar och asylsökande som fått positivt beslut till kommuner och att ersätta kostnader. Särskilt sedan 2009 har det rått brist på kommunplatser. Det finns många orsaker till att det är svårt att få kommunplats. Kommunernas åtstramade ekonomiska läge har bidragit till att det inte har gått att ingå tillräckligt många avtal. Dagens läge väntas leda till att det kommer att behövas sammanlagt ca 10 000 kommunplatser 2016 och ca 3 500 om året från och med 2017. Om avtalsbaserade kommunplatser inte kan fås kommer personer som fått uppehållstillstånd att stanna kvar och vänta på förläggningar, vilket ökar förläggningarnas kostnader. Utgifterna för mottagande av asylsökande under ramperioden är dimensionerade efter 10 000 sökande årligen och anslagen uppgår till ungefär 123 miljoner euro. Om personer som fått uppehållstillstånd stannar på förläggningar en längre tid kan följderna dessutom bli att de kommuner där förläggningarna finns blir deras hemkommuner. Då kan konsekvenserna för de här kommunernas verksamhet och ekonomi bli betydande.

När de asylsökande själva rör sig inom landet påverkar det i synnerhet huvudstadsregionen och större tillväxtcentrum där trycket på servicesystemet med anknytande kostnader ökar. Om kommunerna avtalar med NTM-centralerna om att anvisa kommuner blir flyttningen kontrollerad och integrationen planerbar och även tredje sektorn kan medverka på ett mer koordinerat sätt. På så sätt kommer integrationen i gång snabbare och då sparar samhället in på de samlade kostnaderna. Utskottet ser det som angeläget att effekterna av de integrationsfrämjande åtgärderna bevakas och utvärderas.

Kommunernas utmaningar gäller i stor utsträckning anordnandet av boende och servicesystemets bärkraft. De kalkylerade ersättningar som kommunerna får för mottagandet av kvotflyktingar och asylsökande som fått uppehållstillstånd har trots tillskott börjat släpa efter kostnadsutveck-

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd

lingen och det är en orsak till att kommunerna inte är så villiga att ingå avtal med NTM-centrallerna. Beloppet av de kalkylerade ersättningarna bör under regeringsperioden gradvis höjas så att eftersläpningen korrigeras, menar utskottet. Själva ersättningssystemet har blivit smidigare tack vare en ändring av lagen om främjande av integration (320/2016) som trädde i kraft den 1 maj 2016 och som gjorde det möjligt att betala ut kalkylerade ersättningar till kommunerna automatiskt utan separat ansökan. Lagändringen gällde inte betalning av särskilda social- och hälsovårdsutgifter eller kostnader för utkomststöd eller tolkning. Den typen av kostnader betalas därför fortfarande på ansökan utifrån faktiska kostnader. I systemet med statsandelar beaktas de tjänster som invandrade invånare behöver med hjälp av en utlänningskoefficient.

I dagens läge är det viktigt att försöka hitta nya metoder och mer flexibla handlingsmodeller för att sporra kommunerna att erbjuda kommunplatser mer aktivt. Också bland annat bristen på arbetspolitisk integrationsutbildning på orten har för sin del försvårat ingåendet av avtal om placering i kommuner. Integrationsutbildningen är ett viktigt medel för att integrera vuxna invandrare, menar utskottet. Integrationsutbildningen som ordnas inom ramen för arbetskraftspolitisk utbildning inbegriper bland annat studier i finska eller svenska, arbetsliv och samhälle plus yrkesinriktade studier. Redan nu är väntetiden för integrationsutbildning lång på de flesta orter. I slutet av april 2016 tog det i hela landet ungefär 4,3 månader och i huvudstadsregionen ungefär 4,2 månader att få tillträde till utbildning efter att utgångsnivån på språkkunskaperna testats. Det finns således behov av tilläggsresurser och större flexibilitet i systemet även till dessa delar.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

*att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 13.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Pirkko Mattila saf  
vice ordförande Timo V. Korhonen cent  
medlem Thomas Blomqvist sv  
medlem Antti Häkkänen saml  
medlem Mika Kari sd  
medlem Elsi Katainen cent  
medlem Kari Kulmala saf  
medlem Antti Kurvinen cent  
medlem Sirpa Paatero sd  
medlem Juha Pylväs cent  
medlem Joonas Räsänen sd  
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf  
medlem Matti Semi vänst

## **Utlåtande FvUU 16/2016 rd**

medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto  
utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

## Utlåtande FvUU 16/2016 rd Avvikande mening

### AVVIKANDE MENING

#### Motivering

Asylsökande, flyktingar och integration

Enligt Migrationsverket kom det lite över 32 000 asylsökande till Finland 2015. Att integrera asylsökande bör därför ges högsta prioritet. Vi måste satsa på integrationen av de asylsökande som nu kommer till Finland så att de snabbt kommer in i det finländska samhället. Nyckelbegrepp här är språkutbildning, möjligheter till annan utbildning och sysselsättning. De som kommit hit som asylsökande bör beviljas arbetstillstånd genast så att de snabbt kan få jobb.

En förutsättning för integrationen av dem som beviljats asyl och av kvotflyktingarna är att det finns tillräckligt med kommunplatser. Det har länge rått brist på kommunplatser. Därför bör kommunerna nu mer jämlikt ta ansvar för att ta emot asylsökande och flyktingar. På grund av den ytterst kraftiga ökningen av antalet asylsökande anser vi undertecknade att vi allvarligt bör överväga att ta i bruk bindande kommunkvoter om samma resultat inte kan nås på frivillig väg.

Med avseende på en framgångsrik integration är det också angeläget att se till att NTM-centrernas resurser för integrationen är tillräckliga.

Finlands flyktingkvot har under de två senaste åren varit 1 050 flyktingar per år. För i år föreslår regeringen en sänkning till endast 750 flyktingar. Detta trots att flyktingströmmarna är större nu än någonsin sedan slutet av andra världskriget. Finland måste ta sitt internationella ansvar. Vår flyktingpolitik måste vara baserad på mänsklighet och skydd för mänskliga rättigheter. Ingen ska tvingas leva i ottrygghet och misär. Att höja flyktingkvoten är ett bra sätt att på lång sikt hjälpa människor som befinner sig i en svår situation. Flyktingkvoten bör höjas betydligt och gradvis. Just nu tar Finland emot många asylsökande, vilket motiverar en något lägre flyktingkvot än på längre sikt.

Regeringen kommer också att införa strängare kriterier för familjeåterförening. Vi anser att strängare kriterier inte är ändamålsenligt. Möjligheten till familjeåterförening är ytterst viktig med tanke på integrationen. När människor är oroliga för sina anhöriga blir det svårare för dem att anpassa sig till ett nytt samhälle. Vi måste också tänka på att familjeåterföreningen är ett av de få trygga och lagliga sätten att komma till Europa och Finland. Särskilt viktigt är det att skydda barn och kvinnor. Om familjeåterföreningar praktiskt taget stoppas helt och hållet, så som det aktuella förslaget hotar att göra, driver det familjemedlemmar inklusive kvinnor och barn att via farliga rutter försöka ge sig iväg med hjälp av smugglare.

Vi måste också se till att de asylsökandes rätt till rättshjälp blir tillgodosedd. Vi måste försöka snabba upp behandlingen av besvärssärenden som gäller internationellt skydd. Regeringen rör sig på extremt känslig mark med avseende på de grundläggande mänskliga rättigheterna. Rättshjälpen vid asylsamtal föreslås bli begränsad, besvärstiderna ska begränsas och rättshjälpen i förvaltningsfasen ska skötas endast av offentliga rättsbiträden, vilket inte är ändamålsenligt.

**Utlåtande FvUU 16/2016 rd**  
**Avvikande mening**

*Avvikande mening*

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.5.2016

Thomas Blomqvist sv  
Matti Semi vänst