

Förvaltningsutskottet

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2019—2022 (SRR 1/2018 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 18.5.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetråd Annika Klimenko, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville-Veikko Ahonen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- avdelningschef, generalmajor Ilkka Laitinen, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- avdelningschef Jorma Vuorio, inrikesministeriet
- avdelningschef Risto Lammi, inrikesministeriet
- avdelningschef Janne Koivukoski, inrikesministeriet
- ekonomichef Kati Korpi, inrikesministeriet
- överdirektör Esko Ranto, undervisnings- och kulturministeriet
- ekonomichef Pasi Rentola, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Grimm-Vikman, social- och hälsovårdsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- chefsekonomist Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund
- tf. direktör Henrik Rainio, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Riksåklagarämbetet
- Helsingfors polisinrättning
- Nödcentralsverket

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

- centralkriminalpolisen
- polisinrättningen i Lappland
- Migrationsverket
- Tullen
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Löntagarorganisationen Pardia rf
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den inre säkerheten

Allmänt

Den inre säkerheten utgör grundvalen för samhället. Den hotar nu att brytas ner framför allt i och med de betydande försämringar som skett i den säkerhetspolitiska miljön under det här decenniet. För ungefär ett år sedan analyserade utskottet därför i ett betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (VNS 5/2016 rd) utvecklingen gällande inre säkerhet under hela den tid utskottet funnits till, från 1990-talet fram till i dag (SRR 5/2017 rd). Analysen fokuserar på konsekvenserna av försämringen i säkerhetsmiljön i ett läge där de gamla så kallade traditionella myndighetsuppgifterna fortfarande måste skötas. Myndigheterna måste i dag beakta nya, betydande hot som kräver åtgärder. Till dessa hör hybridhot (inklusive cyberhot och påverkan genom information), nya former av terrorhot, som delvis är kopplade till migrationen och dess ursprung, samt en organiserad brottslighet som tar sig nya former. Det förekommer också ömsesidigt beroende mellan de här nya hotfaktorerna. I betänkandet, som godkändes av riksdagen, drar förvaltningsutskottet upp riktlinjer för hur säkerheten bör utvecklas fram till mitten av nästa decennium (FvUB 5/2017 rd).

Uti från betänkandet godkände riksdagen ett uttalande där det bland annat förutsätts att regeringen

- 1) bättre än för närvarande säkerställer kapaciteten för de för den inre säkerheten centrala myndigheterna, dvs. polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, Nödcentralsverket, Tullen och Migrationsverket, och genom att bland annat väsentligt stärka dessa myndigheters finansiella bas ser till de att har de förutsättningar som krävs för att sköta sina lagfästa uppgifter,
- 2) säkerställer att också åklagarväsendet, domstolarna och Brottspåföljdsmyndigheten ges väsentligt bättre möjligheter att realisera straffansvar,
- 3) rättar till de brister och missförhållanden i anknytning till den inre säkerheten som framgår av förvaltningsutskottets betänkande FvUB 5/2017 rd och bygger upp beredskap för de hotfaktorer som nämns i betänkandet, satsar på utvecklingsobjekten och vidtar de andra åtgärder som tas upp i betänkandet,
- 4) tar förvaltningsutskottets betänkande FvUB 5/2017 rd till grund för riktlinjerna och åtgärderna i anknytning till den inre säkerheten och följer riktlinjerna i betänkandet också i arbetet med strategin för den inre säkerheten.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

I sitt föregående ramutlåtande FvUU 15/2017 rd noterar utskottet att planen för de offentliga finanserna över lag tar hänsyn till den inre säkerheten och att planen till denna del visar på en förändring i rätt riktning. För tiden efter 2018 måste ramen höjas senast under våren 2018. Bland annat de tidigare sparbesluten påverkar situationen. Inrikesministeriets förvaltningsområdes utgiftsprofil är starkt dominerad av omkostnaderna, vilket betyder att en reducering av ramanslagen efter 2018 påverkar personalutgifterna i det närmaste direkt. För att myndigheterna för inre säkerhet ska kunna planera verksamheten rationellt måste anslagsnivån fastställas hållbart och på längre sikt.

I utlåtandet (FvUU 15/2017 rd) lyfter utskottet också fram det faktum att det inte utifrån ramredogörelserna går att dra några slutsatser på längre sikt om verksamheten eller dess resultat och genomslagskraft eller de ekonomiska förutsättningarna. Det är inte enkelt att utifrån redogörelsen om ramarna och sakkunnigutfrågningen dra några slutsatser till exempel om resursplaneringen, eftersom materialet inte presenteras i form av klara beräkningar av de verkliga konsekvenserna av olika beslut. Det finns risk för att de lösryckta tilläggsanslag som presenteras som ökningar till följd av tidigare nedskärningar endast innebär en partiell kompensering för de nämnda nedskärningarna. Därför bör informationen starkare än i dag förankras i faktabaserade utgångspunkter så att förändringarna blir lättare att gestalta och ter sig mer verkliga.

Såsom det framgår av betänkandet om redogörelsen om den inre säkerheten, behöver myndigheterna inom sektorn en klar höjning av sin kapacitet för att de ska kunna svara på de nya hoten mot den inre säkerheten och samtidigt kunna sköta sina traditionella uppgifter, som är lika aktuella som tidigare. Möjligheterna att göra prioriteringar är små, eftersom myndigheterna inte har rätt att låta bli att utföra lagstadgade uppgifter utan ett bemyndigande i lagstiftningen.

Den inre säkerheten och ramarna för statsfinanserna

Ramarna anger inte vilka åtgärder som krävs till följd av förändringen i den säkerhetspolitiska miljön

Enligt den aktuella redogörelsen ska nivån på den inre säkerheten hållas på samma goda nivå som tidigare (planen för de offentliga finanserna 2019—2022). Regeringen konstaterar med fog att Finlands inre säkerhet är beroende av säkerhetsläget i de övriga EU-staterna och i grannländerna. Dessutom ställer även de internationella förpliktelserna krav på verksamheten. Centrala teman under ramperioden är migrationen, gränssäkerheten, cybersäkerheten, brottsbekämpningen och terrorismbekämpningen.

Trots listan över hotfaktorer i redogörelsen vidkänns inte det faktiska behov som förändringen i landets säkerhetspolitiska miljö medför när det gäller att stärka verksamhetsförutsättningarna för de myndigheter som har hand om den inre säkerheten. Redogörelsen väger heller inte in behovet att i väsentlig grad stärka myndigheternas finansiella bas på det sätt som riksdagen förutsätter i uttalandet. Det framgår bland annat av att inrikesministeriets anslagsnivå sjunker under ramperioden 2019—2022. Ansvarsfullt handlande innebär att de brister och missförhållanden i den inre säkerheten som beskrivs i betänkandet om redogörelsen för den inre säkerheten åtgärdas, beredskap för olika hotfaktorer skapas och satsningar görs där det finns utvecklingsbehov. I själva verket går det genom en i statsfinansiellt perspektiv mycket liten satsning att se till att vårt land för-

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

blir ett av de tryggaste i världen. Om säkerheten går förlorad är det inte lätt att återfå den ens med stora satsningar.

Kortsiktig underbudgetering undergräver hållbara verksamhetsförutsättningar

Med tanke på säkerhetstjänsterna för allmänheten och planeringen, utvecklingen och ledningen av myndigheterna för inre säkerhet, dit också Tullen hör, är det särskilt problematiskt att verksamhetsförutsättningarna för säkerhetsmyndigheterna inte säkras på sikt. Under ramperiodens första år är det möjligt att myndigheterna klarar av sina uppgifter med hjälp av tilläggsbudgetförfarandet. Men i vilket fall som helst står det klart att myndigheternas kapacitet fortsatt kommer att minska så som den nu gjort stegvis under en lång tid. Det är uppenbart att myndigheternas verksamhet inte kan grunda sig på ramarna.

Därför understryker utskottet också denna gång att verksamhetsförutsättningarna för de myndigheter som har hand om den inre säkerheten bör planeras långsiktigt och hållbart. Dagens handlingsmodell som bygger på fortsatt tilläggsbudgetering stöder inte en smidig och planmässig ledning eller utveckling av myndighetsverksamheten utan innebär främst att verksamheten måste anpassas i ett tvångsläge. En kortsiktig och oplanerad samordning av ekonomi och verksamhet leder enligt utskottets mening till extra kostnader utan något mervärde. En ramperiod är även i övrigt en alltför kort period för att utveckla och leda planmässig verksamhet. En hållbar planering där verksamhet och ekonomi samordnas bör således gälla en period som är längre än en valperiod.

Okontrollerade IKT-utgifter urholkar verksamhetsfinansieringen

Personalens arbetsinsats är av väsentlig betydelse i arbetsuppgifterna för de myndigheter som har hand om den inre säkerheten och den har hittills inte kunnat ersättas med datateknik. Lyckade datatekniska system har möjliggjort nya arbetsmetoder och mer omfattande användning av datateknik. Statens kostnader för datasystemen är stora och de har stigit och verkar stiga ytterligare varje år samtidigt som myndigheterna saknar hjälpmedel för att få kontroll över den stigande kostnadsnivån. De stigande kostnaderna för upphandling och drift täcks i stor utsträckning med medel från de knapphändiga omkostnaderna utan att myndigheterna kan hantera eller begränsa de ökande driftsutgifterna.

En del av IKT-projekten pågår i årtal, uppfyller inte förväntningarna eller kraven och överskrider de beräknade kostnaderna väsentligt. Det viktigaste och ekonomiskt sett mest betydelsefulla projektet är datasystemet Vitja, som ska sammanföra och effektivisera polisens och de andra säkerhetsmyndigheternas och straffrättsliga myndigheternas processer men är oskäligt mycket fördröjt. Därför ser utskottet det som nödvändigt att satsa på dels beställar- och avtalskompetens som behövs, dels systemleverantörernas förutsättningar att uppfylla beställarnas förväntningar och krav på fungerande, användbara, användarvänliga och kompatibla datasystem. I avtalskompetensen ingår också att hantera kostnaderna för drift av IKT-systemen under deras livscykel.

Säkerhetsmyndigheterna bör få egna, separata lokaler

Senatfastigheter är ett statligt affärsverk med uppgift att tillhandahålla statliga ämbetsverk och inrättningar lokaltjänster och annan direkt anknytande service. Senatfastigheter följer sedvanliga

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

företagsekonomiska principer. Senatfastigheters tillgångsposter ägs av finska staten och är i af-färsverkets ägarbesittning. Senatfastigheter har totalt cirka 6,2 miljoner kvadratmeter hyresloka-ler i närmare 10 000 byggnader. Av dessa utgör polishusen cirka 4 procent och Gränsbevaknings-väsändets och Tullens lokaler cirka 3 procent.

Trots att de statliga ämbetsverkens lokalkostnader över lag har sjunkit sker det nu en kraftig upp-gång i lokalkostnaderna för de myndigheter som har hand om den inre säkerheten, såsom polisen och Gränsbevakningsväsendet. Det beror enligt en tidigare utredning på att villkoren för verk-samheten har förändrats, säkerhetskraven skärpts och myndigheternas byggbestämmelser änd-rats. Dessutom är en stor del av polisens lokaler så gamla att de kräver ombyggnad och en del har allvarliga mögelskador som gör att de inte kan användas. Fastigheternas tekniska kvalitet kom-mer genom ombyggnaderna att motsvara dagens bestämmelser, vilket enligt uppgift också kom-mer att påverka hyresnivån. Polisen kan själv inte i någon nämnvärd grad påverka dessa kostna-der, eftersom det inte går att gallra mer i servicenätet.

Gränsbevakningsväsendet hyr lokaler inte bara av Senatfastigheter utan även av externa aktörer. Hyresnivån för de lokaler som hyrs av Senatfastigheter har de senaste åren varit oförändrad. Un-der ramperioden kommer Gränsbevakningsväsendets lokalkostnader likväl att öka, bland annat på grund av utvecklingsprojekt och ombyggnader vid gränsövergångsställen. Enligt uppgift kan Gränsbevakningsväsendet genom egna åtgärder ta hand om de fastigheter det använder till lägre kostnader än i det nuvarande systemet och också bättre sköta servicen.

Ett allvarligt problem är att lokalhyrorna betalas med medel från omkostnadsanslaget. Detta bi-drar naturligtvis till att myndigheternas verksamhetsförutsättningar försämrats. När de finansiella resurserna bygger på omkostnader som i dagens modell används de i sin helhet för annat än den egentliga huvuduppgiften, det vill säga myndighetstjänster. I och med Senatfastigheters redovis-ning till staten återbetalas en del av verksamhetsfinansieringen till staten, vilket betyder att om-kostnaderna kringskärs.

Utskottet anser att kraven på säkerhetsmyndigheternas fastigheter och delvis också fastigheter-nas läge föranleder ett behov att ordna byggande, underhåll och reparation av fastigheterna i form av en separat lösning. Lokalerna ska inte finansieras med medel från omkostnadsanslagen utan hyreskostnaderna ska täckas fullt ut med öronmärkta resurser för ändamålet.

Kostnadsstrukturen för myndighetsuppgifterna inom den inre säkerheten är starkt personaldi-minerad, vilket betyder att IKT-utgifter och lokalutgifter som inte budgeterats särskilt måste täckas med medel för personalutgifter som behövs för den egentliga myndighetsverksamheten.

Avsikten är att dämpa ökningen av statens lokalutgifter bland annat genom en effektivare använd-ning av lokalerna. Utskottet lyfter fram frågan i ett bredare perspektiv och framhåller att åtgär-derna för ökad utrymmeseffektivitet och de nya arbetssätten (t.ex. multifunktionslösningar) inte får ge negativa konsekvenser för arbetshälsan, arbetsvillkoren, arbetskvaliteten eller effektivite-ten. Utskottet betonar att lokalerna bör svara mot arbetsuppgifterna. Exempelvis är arbetet med lagberedningen vid ministerierna krävande och långsiktigt. Arbetslokalerna är inte i sin ordning om personalen tvingas distansarbeta därför att arbetsgivaren inte har tillräckligt med lokaler som lämpar sig för arbetsuppgifterna och de individuella behoven. Staten bör inte bara ha en lokalstra-

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

tegi utan framför allt en arbetsstrategi. En sådan strategi kan få den nuvarande lokalstrategin att framstå i en ny dager.

Polisväsendet

Generell bedömning utifrån ramarna för statsfinanserna

I egenskap av behörigt utskottet gällande inre säkerhet och med avstamp i utredningar och uppgifter över en längre tid lägger utskottet i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten fast riktlinjen att minimiantalet poliser ska vara 7 500. Den tidigare nivån på 7 850 polismän, som uppnåddes under de första tio åren av årtusendet, ska gälla för år 2025 (se tabellen i betänkandet om redogörelsen för den inre säkerheten). Utbildningsvolymen har varit för liten på grund av polisens otillräckliga finansiering och antalet studieplatser har varierat, så för närvarande finns det heller i stort sett inte tillgång till fler polismän. Därför måste vi tills vidare nöja oss med 7 200 årsverken. Antalet poliser räknat enligt ramfinansieringen kommer rentav att underskrida den här nivån 2020 och ligga kring 6 650 år 2022. Utskottet ser det som nödvändigt att det med hänsyn till pensionsavgångar årligen antas tillräckligt många studerande som uppfyller kraven till polisutbildningen, så att de årliga mål för antalet årsverken som anges i betänkandet om redogörelsen nås.

I tidigare rambeslut har polisens omkostnader varit föremål för nedskärningar, av vilka bara en del har återförts till ramarna. Utöver de underdimensionerade ramarna utgör det en utmaning att utgifterna för IKT och lokaler stiger. Polisens nödvändiga IKT-utgifter ökar från cirka 5,5 miljoner euro till ungefär 13,5 miljoner euro under ramperioden, så behovet av extra resurser för nödvändiga utgifter är ungefär 8 miljoner euro (serviceavtal för säkerhetsnätet, Virve, underhåll av system).

Under de fem närmaste åren väntas polisens lokalkostnader stiga från drygt 70 till mer än 90 miljoner euro. I fråga om lokaler är läget till viss del ytterst kritiskt på grund av mögelproblemen och de sjukdomar de orsakar. Att funktioner placerats i oändamålsenliga lokaler har bidragit till att försämra personalens förutsättningar att arbeta samtidigt som kostnaderna har stigit.

Bland de konsekvenser som ska utredas i lagberedningen finns alltid konsekvenserna för personalen. Polisen är en myndighet som på ett allmänt plan ska övervaka att lagarna efterlevs och får därför regelbundet fler tillsynsuppgifter i ny lagstiftning. I budget- och ramförfarandet brukar polisen trots det inte bli tilldelad de behövliga resurserna för de personaleffekter som beräknats vid lagberedningen. Inbegripet den nya alkohollagstiftningen kommer de uppgifter som polisen får till följd av pågående reformprojekt att kräva ny personal omfattande ungefär 225 årsverken utifrån de beräkningar som gjorts vid lagberedningen.

Det är viktigt att stoppa försämringen av insatstiderna för brådskande larmuppdrag och i stället vända utvecklingen. Dessutom måste uppklaringsprocenten för brott åter höjas. Inklusiva trafikkövakningen måste övervakningen av tung trafik bli effektivare. Övervakningen av tung trafik anknyter också till bekämpningen av svart ekonomi. Den ökade hastighetsövervakningen med fasta kameror kan inte användas för att utreda om förarna är i körskick. Det är oroväckande att så mycket som hälften av alla rattfylleribrott begås under påverkan av narkotika.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Med de finansiella resurserna enligt redogörelsen måste polisens resurser ofrånkomligen i allt högre grad inriktas på polisens mest brådskande kärnuppgifter, skydd av centrala rättsgoda och särskilda insatsområden. Det leder till att tillgången och kvaliteten på samt ramarna för polisens bas-service försämras, vilket ytterligare försvagar i synnerhet servicen och säkerheten i glesbygden. Det handlar också här om en utvecklingstrend som har pågått en längre tid. Prioriteringarna har ingen lagfäst grund, utan en del av uppgifterna blir oskötta i brist på resurser. Prioriteringarna bygger i praktiken på att larmuppdrag som direkt gäller liv och hälsa måste prioriteras som brådskande uppgifter.

I fråga om brottsutredning måste förhindrande och utredning av allvarligare brott prioriteras i förhållande till annan brottsbekämpning. För medborgarna har exempelvis vanliga egendomsbrott betydelse, till exempel lägenhetsinbrott som inträffar ganska ofta. Att en så liten andel av dessa brott och så kallade vardagsbrott blir uppklarad bidrar för sin del till att öka medborgarnas otrygghetskänsla.

Brottsligheten och bekämpningen av den har förändrats betydligt på tio år. Kapaciteten för lagövervakningen har ställts under rekordstor press till följd av att personer som deltagit i konflikter i krisområden är verksamma i västländerna, konsekvenserna av internationell organiserad brottslighet sprids och de nya företeelserna inom it-relaterad brottslighet utvecklas snabbt. Den nya situationen kräver en bra lägesbild i realtid och bra samarbete med polismyndigheterna och andra säkerhetsmyndigheter.

Organiserad brottslighet

I sina framtidsscenarier har både Europol och Interpol på senare år lyft fram att de olika områdena av kriminalitet allt mer smälter samman och att de kriminella tenderar att snabbt flytta över till områden som ger mer avkastning och är mer riskfria. Framför allt olika nya former av bedrägeri tar över som mest produktiva sektorer inom den organiserade brottsligheten. Bland annat offentliga upphandlingar och bolag intresserar de kriminella.

De mest synliga organiserade kriminella sammanslutningarna i Finland är kriminella gäng som skyltar med symboler. Värvningen av personer som kommit från krisområden och som är vana vid väpnade aktioner ökar de kriminella sammanslutningarnas våldskapacitet och kan leda till mer aggressiv kriminalitet. Vi måste också bereda oss på att andra liknande utländska kriminella sammanslutningar kommer att försöka ta sig till Finland i en nära framtid. Framför allt i organisationer som smugglar narkotika finns nätverk av personer med utländsk bakgrund som bor i olika länder.

I Finland stannar det kvar personer som fått negativt asylbeslut och som kan tänkas försöka undvika kontakt med myndigheter. Utifrån information som utskottet tagit del av är det sannolikt att man försöker värva asylsökande till organiserad brottslighet. Kriminella sammanslutningar har även i övrigt på senare tid värvat personer med invandrarbakgrund.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Ekonomisk brottslighet

Ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet är tätt sammanflätade. Programmen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bör därför få en fortsättning så att den nuvarande nivån på bekämpningen bibehålls. Det möjliggör långsiktig planering och vidareutveckling av verksamheten. Resultaten och genomslagskraften av bekämpningen har utvecklats uttryckligen tack vare de successiva programmen och utvecklingen av dem.

Cyberbrottslighet

Cyberbrottsligheten och bekämpningen av den är en massiv global utmaning. Volymerna växer, och i takt med det ökar ständigt också den skada brottsligheten tillfogar samhället. Cyberbrottsligheten kommer i framtiden att utgöra ett närapå lika stort hot som den traditionella brottsligheten som också den i tilltagande utsträckning bedrivs på webben.

Polisstyrelsen har systematiskt satsat på att utveckla bekämpningen av nätbrott. Det centrum för bekämpning av cyberbrott som inrättades inom Centralkriminalpolisen den 15 april 2015 biträder de lokala polisenheterna i frågor som gäller bekämpningen av cyberbrott och också traditionell brottslighet såsom narkotika- och våldsbrott, där det i allt större utsträckning behövs kompetens i bekämpning av cyberbrott.

Läget i fråga om invandring och asylsökande

Inom centralkriminalpolisen inrättades den 1 april 2016 den centraliserade funktionen Tupa som stöder brottsbekämpning och säkerhet i anslutning till asylprocessen. Syftet är att trygga tillräcklig information i rätt tid mellan olika myndigheter i ett läge där asylutredningen den 1 mars 2016 övergick från polisen till Migrationsverket.

Polisen bör bereda sig på att personer som fått negativt asylbeslut försöker stanna kvar i landet och undvika att bli avlägsnade. Bland dem som illegalt vistas i landet väntas åtminstone en del vara benägna att hamna i kriminell verksamhet. De löper risk att bli utnyttjade både inom människohandel och annan kriminalitet.

Bland de asylsökande måste de personer identifieras som i utreselandet misstänks för krigsförbrytelser och/eller terroristbrott. Centralkriminalpolisen har hittills utrett ett flertal terroristbrott och krigsförbrytelser som misstänks ha inträffat i utlandet.

Ökningen av antalet asylsökande har aktiverat extremnationalistiska rörelser i Europa och också i Finland. Förläggningar har drabbats av enstaka hotfulla handlingar och det finns skäl att anta att detta kommer att fortsätta. På internet har grupper med mycket negativ inställning till asylsökande påträffats. Därför måste vi bereda oss på en ambition att organisera demonstrationer med anknytande hot om våld och sammandrabbningar. Under ledning och med stöd av Polisstyrelsen har en riksomfattande handlingsmodell för bekämpning av hatbrott på nätet tagits fram med nolltolerans som princip.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Terrorism

Den våldsamma radikala islamistiska verksamheten, som har blivit internationell, påverkar den inre och yttre säkerheten i EU och Finland. Datanätens och datasystemens utveckling och den kraftigt utvecklade tillhörande krypteringstekniken har gett terroristorganisationer, radikala aktivistorganisationer och enskilda riskpersoner ökade möjligheter att använda datateknik.

Finland är tills vidare inget primärt målland för terrorattacker, men risken för terrorism och våldsdåd utförda av enskilda radikaliserade personer har ökat också här. Ett öppet samhälle är sårbart och det är en utmaning att skydda sig mot terrorism. På ett allmänt plan kan man konstatera att gränserna har suddats ut när det gäller att avgöra om det är fråga om radikalisering eller terrorism. Motåtgärderna är i varje fall likartade. Som ett led i utredning av penningtvätt spelar också bevakning av penningströmmar en stor roll i bekämpningen av terrorism.

När Skyddspolisens roll förändras och stärks framför allt inom bekämpningen av terrorism kommer också lokalpolisen och Centralkriminalpolisen att få fler uppgifter, eftersom underrättelseverksamheten och de förebyggande åtgärderna genomförs tillsammans, medan den egentliga brottsutredningen blir en uppgift för övriga polisen.

Den ökade risken för våldsbrott

Våldsidealiserande och störda personer, så kallade ensamvargar, planerar massmord och allvarliga våldsdåd ensamma eller i nätverk för likatänkande. De utgör ett verkligt och allvarligt hot mot samhället. Det är särskilt krävande för polisen att bekämpa brottslighet av den här typen, eftersom personerna inte nödvändigtvis har kriminell bakgrund sedan tidigare. Tack vare fungerande bevakning, lägesbild och samarbete har polisen kunnat förhindra allvarliga våldsdåd. Bevakningen är ofta långvarig och kräver betydande resurser. Inom Centralkriminalpolisen inrättades vid ingången av 2016 en särskild funktion som med stöd av Polisstyrelsen ska stödja polisens hotbedömning.

Framför allt vid bevakningen av sociala medier måste polisen kunna identifiera farliga individer som planerar brott, så att de planerade gärningarna går att hindra i förväg. Effektiv nätspaning stöder bekämpningen av såväl terrorism som kriminell verksamhet utförd av enskilda individer.

Bekämpningsarbetet och ett lyckat arbetsresultat bygger på tillgänglig information. Dagens data-skyddspraxis ligger inte helt i linje med den förändrade omvärlden, vilket betyder att informationsutbytet mellan myndigheterna för att effektivisera brottsförebyggandet bör utökas genom lagstiftning. Polisen bör också ha de befogenheter den behöver för bevakningen, vars främsta syfte är att förebygga allvarliga våldsdåd.

Hybridpåverkan

Polisen har upptäckt fall med drag av olaglig påverkan (hybridpåverkan) i olika former, riktad mot det finländska samhället. De myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten måste därför ha förmåga att upptäcka och identifiera hot i olika former och på olika stadier samt tillräckliga resurser att hantera situationen, även då den blir långvarig. I egenskap av bekämpande myndigheter

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

i fråga om första insatsen måste polisen och Gränsbevakningsväsendet dessutom ha tillbörlig lägesuppfattning och beredskap att avvärja hot av den här typen redan innan det eventuellt uppstår en krissituation och den nationella beredskapen höjs.

Skyddspolisen

För att Skyddspolisen även 2019—2022 ska kunna behålla sin kärnverksamhet och sin funktionsförmåga på nuvarande nivå stärks ämbetsverkets årliga finansiering permanent med 2,5 miljoner euro, står det i planen för de offentliga finanserna i fråga om inrikesministeriets förvaltningsområde. Dessutom föreslår regeringen i förslaget till lagstiftning om civil underrättelseverksamhet att Skyddspolisen får 10 miljoner euro i permanent extra anslag för att genomföra verksamheten och befogenheterna enligt den nya lagstiftningen.

Utskottet påpekar att också Skyddspolisens omvärld har genomgått kraftiga och delvis oförutsedda förändringar de senaste åren. Den tekniska utvecklingen och den tilltagande överföringen av samhällets funktioner till datanät plus genomförandet av verksamheten och befogenheterna enligt den lagstiftning om civil underrättelseverksamhet som är under beredning kräver ny kompetens och nya handlingsmodeller (RP 202/2017 rd). Förändringarna påverkar i väsentlig grad olika uppgifter inom Skyddspolisen (terrorismbekämpning, rikets inre säkerhet, bekämpning av illegal underrättelseverksamhet och informationsinsamling, analys och rapportering). Det måste nu ställas högre krav på hela verksamheten.

Utskottet ser det som motiverat att Skyddspolisens verksamhetsmöjligheter säkerställs och stärks på det ovan beskrivna sättet. Enligt utredning kommer Skyddspolisen tack vare resurstillskotten att kunna ha kvar den personalstyrka som uppnås 2018 och bygga upp de strukturer och den personella kapacitet som lagstiftningen om civil underrättelseverksamhet kräver.

Med hänsyn till Skyddspolisens extra resurser och de tidigare genomförda åtgärderna för effektivare verksamhet anser utskottet att Skyddspolisens möjligheter att svara på förändringarna i omvärlden bör bedömas på sikt. Därför måste en gradvis ytterligare stärkning av resurserna granskas under ramperioden 2019—2022.

Myndighetssamarbete

Effektiviteten i och resultaten av polisarbetet bygger på verksamhet baserad på kunskap, där bland annat lägesbilden, lägesbilden i fråga om bekämpning, sammanlänkningen och samarbetet mellan olika aktörer framhävs inom brottsbekämpningen. Samarbetet mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet i brottsbekämpningen är en viktig resurs speciellt i undersökningen av allvarlig och organiserad kriminalitet. Även en tydlig fördelning av ledningsansvaret blir allt viktigare här.

Att gränsen mellan internationella och nationella hot har blivit otydligare har också fått återverkningar på säkerhetsmyndigheternas verksamhet. De brottsbekämpande myndigheter som svarar för bekämpning av inre hot bedriver allt mer internationellt samarbete inom bekämpningen av hot från utlandet och de myndigheter som svarar för den traditionella yttre säkerheten drar i allt större utsträckning nytta av information om inre säkerhetshot inom staten.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Gränsbevakningsväsendet

Det finns inte heller för Gränsbevakningsväsendets del några utsikter till snabba positiva förändringar i säkerhetsläget. Gränsbevakningsväsendet har slutfört ett program för att anpassa ekonomin. Programmet pågick 2013—2017 och omfattade 28 miljoner euro. Under nästa ramperiod väntas behovet av ytterligare anpassning uppgå till 15 miljoner euro.

Det är en fundamental skyldighet för en självständig stat att sörja för ett trovärdigt gränssäkerhetssystem. Ett effektivt gränssäkerhetssystem stöder vårt utrikes- och säkerhetspolitiska handlingsutrymme. Dessutom motverkar det illegal verksamhet och spelar en viktig roll i bekämpningen av hybridhot.

26.20.01 Gränsbevakningsväsendets omkostnader

I rambeslutet finns tillskott till omkostnadsanslagen. Tillskotten ska användas för ökade EU-förpliktelser, stigande priser på IKT-tjänster som staten gemensamt producerar och extra hyror för Helsingfors–Vanda flygplats. Tilläggsanslaget i det förra och det nu aktuella rambeslutet ska användas enligt ändamålet för att fullgöra ökade uppgifter och förpliktelser. Det råder inte bot på Gränsbevakningsväsendets anpassningsbehov, som därför kommer att beröra andra uppgifter.

Med hjälp av tilläggsanslaget på 10 miljoner euro i det föregående rambeslutet kommer 155 nya gränsbevakare att anställas 2018—2019. År 2018 inleder ett fyra gånger så stort antal studerande grundkursen för gränsbevakare jämfört med tidigare.

Helsingfors–Vanda flygplats behöver mer personal för att se till att trafiken över de yttre gränserna, som ökar snabbare än väntat, löper smidigt. I rambeslutet 2017 beaktas bara till viss del Gränsbevakningsväsendets tilläggsbehov i fråga om detta. I rambeslutet för 2019–2022 avdelas flygplatsen 0,5 miljoner euro i tillägg, vilket motsvarar de angivna hyreskostnaderna för extra lokaler. Men det finns inga anslag för att anställa den nödvändiga kontrollpersonalen.

I redogörelsen för den inre säkerheten gick regeringen in för att se till att 160 nya gränsbevakare sätts in på övervakningen av östgränsen senast 2019. Gränsbevakningsväsendet har meddelat att det genom egna åtgärder kommer att återföra en arbetsinsats motsvarande 80 gränsbevakare från gränsövergångsställena till övervakningen av östgränsen. I rambeslutet 2017 fick Gränsbevakningsväsendet tilläggsanslag för att anställa 55 nya gränsbevakare till östgränsen. I rambeslutet 2018 saknas däremot tilläggsanslag för att anställa de återstående 25 gränsbevakarna. I redogörelsen gick regeringen dock in för att se till att östgränsen bevakas på en grundnivå. Den extra resursen kan bidra till måluppfyllelsen.

26.20.70 Anskaffning av luft- och bevakningsfarkoster

Rambeslutet innehåller finansiella resurser för anskaffning av kustbevakningsfartyg. Under momentet föreslogs också resurser för anskaffning av sju kustbevakningsfartyg, ombyggnad av två bevakningsfartyg, investering i ett nytt tekniskt system för bevakning av land- och sjögränsen och kompensering av den sänkta kapaciteten hos två bevakningsflygplan, men de här resurserna ingår inte i rambeslutet.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Utskottet påpekar att teknik som håller på att föråldras måste förnyas regelbundet. Tekniska lösningar kan ge produktivitetsvinst bara en gång – därefter är de i regel bara en utgiftspost. Dessutom måste säkerhetsmyndigheternas tekniska lösningar uppfylla höga säkerhets- och kapacitetskrav. Den teknik som används vid bevaknings- och räddningsuppdrag och säkerhetsuppgifter måste vara funktionssäker och i gott skick. Skyddet och säkerheten för medborgarna är en statlig kärnuppgift som inte lyckas med bristfällig materiel och teknik.

Tullen

Tullen har en viktig uppgift inom den inre säkerheten. Tullen ska i det stora gränsöverskridande varuflödet, bestående av frakt, postförsändelser och bagage, hitta droger, vapen och explosiva ämnen och andra farliga ämnen. Tullövervakningen är följaktligen en central del av Tullens brottsbekämpning. Även Tullen har en längre tid tvingats anpassa sin verksamhet till allt knappare finansiella ramar.

Enligt Tullens egen bedömning är dess basala verksamhet säkrad tack vare ramanslagen för 2018 och 2019. Tullen kommer troligtvis att kunna ha kvar sin personalstyrka på nuvarande nivå (ungefär 1 850 årsverken) och ha hand om sina ersättande rekryteringar och övriga verksamhet så gott som normalt. Det finns dock risk för att personalvolymen måste reduceras därefter under ramperioden, vilket försvagar Tullens möjligheter att sköta tullövervakningen och tullbrottsbekämpningen.

I anslagen för 2018 ingår ett verksamhetsanslag på 1 miljon euro som avdelades för Tullen vid budgetmanglingen i höstas. Anslaget är enligt tillgängliga uppgifter avsett att vara permanent men det ingår inte i rambeslutet.

I fjol somras överfördes 2 miljoner euro till Tullen från moment 28.10.01. I sitt ramförslag i höstas föreslog Tullen att summan skulle läggas till i anslagsramarna för 2019—2022. Men summan ingår inte i planen för de offentliga finanserna. Däremot innehåller rambeslutet också Tullens andel av miljardbesparingen enligt planen för de offentliga finanserna. Sparbetinget för Tullen ökar till knappt 1,2 miljoner euro per år fram till slutet av ramperioden.

Rambeslutet innehåller heller inte det program för höjd standard på upphandlingen av övervakningsutrustning som ingick i Tullens ramförslag 2019—2022. Däremot beviljades Tullen 1,5 miljoner euro för automatisering av tullövervakningen av postlinjen vid behandlingen av budgeten för 2018 i höstas. Tullen har dessutom via det europeiska grannskapsinstrumentet ENI sökt finansiering av utvecklingsprojekt för gränsövergångsställena vid östgränsen tillsammans med andra myndigheter. Utskottet konstaterar att den kraftiga nedgången i anslagen för 2022 beror på en anslagsändring gällande totalreformen av tullklareringssystemen.

Räddningsväsendet och Nödcentralverket

Reformen av räddningsväsendet, som inleddes 2015, genomförs med utgångspunkt i landskapen. Genom reformen överförs räddningsväsendets uppgifter från kommunerna till 18 landskap i början av 2020. För att överföringen ska kunna genomföras effektivt kräver en fortsatt verksamhet satsningar på beredningen 2018—2019.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

26.30.01 Räddningsväsendets omkostnader

För räddningsväsendets omkostnader finns ramfinansiering på 9,9 miljoner euro reserverad för 2019—2022. Syftet är att verksamheten ska kunna fortsätta med landskapsorganisation, att informationsförvaltningen ska utvecklas och att nya samordnade datasystem ska planeras och genomföras.

Räddningsinstitutet svarar för utbildningen av nödcentralsoperatörer. Dagens utbildningsvolym räcker inte till för att tillgodose Nödcentralsverkets behov av operatörer. Därför har beslut fattats om att utöka den årliga utbildningsvolymen från och med 2018 på så sätt att två kurser startar varje år i stället för bara en. Vardera kursen har 16 studieplatser. För att öka utbildningsvolymen har ett årligt tillskott på 265 000 euro gjorts i räddningsväsendets omkostnader. I rambeslutet ingår också ett årligt tillskott på 200 000 euro för en reform av utbildningssystemet för avtalsbrandkårspersonalen.

26.30.02 Nödcentralsverkets omkostnader

Utvecklandet av det nya nödcentralssystemet och förberedelserna inför ibruktagandet fortsätter så att systemet kan börja användas i alla nödcentraler före utgången av 2018.

Nödcentralernas verksamhet kräver ett fungerande nödcentralssystem och tillräckliga personella resurser. Kostnaderna för underhåll och drift av det nya systemet är större än i det gamla systemet. I kombination med övriga kostnadstryck leder det till att Nödcentralsverkets nuvarande anslagsram inte möjliggör tillräckligt stora personella resurser de närmaste åren, fastän ett årligt tillägg på 0,4 miljoner euro för verkets kärnverksamhet finns reserverat under moment 26.30.02 i rambeslutet.

För att nödcentralsverksamheten ska vara garanterad måste det under alla omständigheter finnas tillräckligt med personal och en stabil teknisk omvärld. Enligt uppgift kommer Nödcentralsverket antligen i år och nästa år att införa det nya datasystemet Erica, som möjliggör riksomfattande nätverksbaserad nödcentralsverksamhet, bättre möjligheter att hantera störningar och intensivare och mer effektivt samarbete mellan de myndigheter som deltar i nödcentralsverksamheten. Kostnaderna för drift, underhåll och vidareutveckling av systemet kommer att bli betydande.

I sina utlåtanden har förvaltningsutskottet ansett att Nödcentralsverket ska ha minst 600 anställda. Utfallet för årsverken vid Nödcentralsverket har varit 583. Tillgången på utbildad personal har varit en stor utmaning för verket.

Med de anslagsramar som ingår i planen för de offentliga finanserna kommer Nödcentralsverket inte att klara av att uppfylla förväntningarna på servicestandarden eller sköta sina lagfästa uppgifter på behörigt sätt. Till följd av de stigande IKT-kostnaderna kommer verkets anslag enligt utredning att räcka till för en nivå på något fler än 500 årsverken. Den nivån möjliggör inte nödcentralsverksamhet i nuvarande form eller nuvarande servicestandard. Den försämrade servicenivån påverkar också direkt polisens, räddningsväsendets och den prehospitla akutsjukvårdens servicekapacitet och medborgarnas möjlighet att få hjälp.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Nödcentralsverket behöver ungefär 7 miljoner euro mer per år under planperioden. Ett sådant tilläggsanslag skulle möjliggöra underhåll och utveckling av den internationellt sett avancerade nödcentralsverksamheten och en tillräcklig beredskap för olika störningssituationer i samhället.

Invandring

Antalet asylsökande

Regeringen räknar med att det under ramperioden kommer cirka 4 000 nya asylsökande per år. Beräkningen gäller de första ansökningarna lämnade av asylsökande som kommit till landet. Dessutom finns det beredskap för ansökningar som görs på nytt av sökande som fått avslag. År 2017 var antalet ansökningar av det här slaget 1 858, det vill säga nästan 40 procent av alla asylansökningar som väcktes. Det är dock mycket osäkert hur antalet sökande kommer att utvecklas. Antalet kvotflyktingar är 750 per år.

26.40.01 Migrationsverkets och statliga förläggningars omkostnader

Under momentet finansieras omkostnaderna för den statliga förläggningen och förläggningen i Uleåborg samt förläggningen och förvarsenheten för utlännningar i Joutseno, vilka slogs samman med Migrationsverket i början av 2017, samt förvarsenheten för utlännningar i Helsingfors, som införlivades med Migrationsverket vid ingången av 2018. Migrationsverket tog också över de tillståndsärenden för utlännningar som tidigare handlagts av polisen. I slutet av 2017 arbetade totalt 873 personer vid verket och verksamhetsställena fanns på 12 orter. Antalet årsverken beräknas vara ungefär 800 under ramperioden. I rambeslutet minskas momentet med 15,0 miljoner euro 2019 eftersom antalet asylsökande antas minska.

Migrationsverket måste fortsatt snabba upp asylenhetens och migrationsenhetens kapacitet att ta emot och handlägga ansökningar. De personella resurserna vid asylenheten måste svara mot kravet på att handläggningen får ta högst sex månader enligt det EU-direktiv (2013/32/EU) som träder i kraft i sommar. Det betyder att ansökningarna måste handläggas inom tre månader i genomsnitt, så att de ansökningar som väcks blir behandlade inom högst sex månader. Migrationsenheten måste samtidigt bereda sig på ett ökat antal ansökningar om familjeåterförening. Behandlingstiden för sådana ansökningar får vara högst 9 månader. Enligt uppgift kan en del av resursbehovet för behandlingen täckas med behandlingsavgifter. Ansökningarna blir fler också i medborgarskapsärenden. Upp till en tredjedel av Migrationsverkets utgifter täcks med intäkter från avgiftsbelagda prestationer.

Enligt utredning bereder sig verket på att fatta ungefär 8 000—7 000 asylbeslut årligen med hänsyn till nya sökande, ansökningar som görs på nytt, ärenden som returnerats till Finland på grundval av Dublinförfarandet och ärenden som returnerats till verket från förvaltningsdomstolarna. Utskottet anser att kostnaderna för mottagandet är svåra att beräkna eftersom asylprocessen är invecklad och har dominoeffekter. Utgiftstryck uppstår framför allt till följd av att ansökningar görs på nytt av sökande som fått negativt asylbeslut och att utresan från landet drar ut på tiden. Asylsituationen kan också förändras snabbt om läget i omvärlden förändras, och det måste också myndigheterna bereda sig på.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Lite fler än 10 000 personer i genomsnitt väntas vara registrerade i mottagningssystemet 2019. Om mottagningskostnaderna når det målsatta genomsnittliga dygnspriset på 52 euro kommer ungefär 192 miljoner euro att behövas för att täcka dem 2019. Det beräknade antalet personer som omfattas av mottagningssystemet har stigit till följd av ett stort antal överklagade ärenden, utdragna processer och ett stort antal ansökningar som görs på nytt. Det ovannämnda stora antalet ansökningar som gjordes på nytt år 2017 verkar fortsätta öka, eftersom 657 av de totalt 1 286 ansökningar som kommit in 2018 har varit sådana som gjorts på nytt (51,1 %). I Finland finns det inga begränsningar som karenstid eller liknande för att lämna ansökningar på nytt. Rent konkret kan den som lämnar ansökan på nytt inte avlägsnas ur landet. Även om det för närvarande kommer färre asylsökande än tidigare till vårt land beräknas flera tusen personer vara registrerade i mottagningssystemet i årtal framåt. Utskottet ser det som ett ytterst stort problem att det till följd av ansökningar som gjorts på nytt nu har uppstått en situation där avlägsnandet ur landet förhindras på annat sätt än i undantagsfall.

Målet är att EU-länderna senast i juli 2018 ska nå samförstånd om de rättsakter som ska reglera genomförandet av det gemensamma asylsystemet i EU. Eftersom förhandlingarna fortfarande pågår har det inte varit möjligt att göra en fullständig bedömning av de exakta resurseffekterna av EU-lagstiftningen i ramförslaget för 2019–2022. De eventuella effekterna kommer att preciseras när rättsakterna har antagits och det nationella genomförandet har kommit igång.

26.40.21 Mottagande av flyktingar och asylsökande

Utskottet ser det som viktigt att utgiftsnivån för mottagandet bevakas och att kapaciteten granskas fortlöpande. Anslagsnivån under momentet i planen för de offentliga finanserna bygger på beräkningen att det årliga antalet asylansökningar blir 4 000. Med tanke på utgifterna för mottagandet är det mest väsentligt hur många personer i genomsnitt som omfattas av mottagande och hur antalet utvecklas, vilka avtalsförbindelserna är och hur verksamheten kan anpassas efter antalet personer som anländer.

Den målsatta kostnaden inklusive moms för ett mottagningsdygn är 50 euro under ramperioden. Utfallet 2017 var 55 euro per person. Kostnaderna per dygn har sjunkit från nivån 2015–2016 eftersom verksamheten har blivit etablerad, de dyraste förläggningarna har lagts ner och inga nya förläggningar har behövt inrättas. Målet för kostnaderna per dygn uppges kunna nås om antalet asylsökande förblir någorlunda stabilt. Om situationen förändras är det osäkert om målet kan nås. I rambeslutet har anslagsnivån under momentet justerats genom att anslaget för 2019–2020 ökats och anslaget för 2022 minskats.

Utskottet påminner om att det är en krävande uppgift att avgöra anslagsnivån med tanke på antalet personer som omfattas av mottagande för närvarande (ca 12 000) och det faktum att personerna nu i avtagande takt avlägsnas ur systemet. Även antalet sökande i sig är osäkert. Dessutom finns det i ansökningsprocessen vissa faktorer som är svåra att förutse och som inverkar på den tid personerna omfattas av mottagande och den vägen också på kostnaderna. Utgifterna för mottagandet ökar också till följd av att personer som fått avslag inte kan avlägsnas ur landet bland annat för att återsändningsavtal saknas.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

För närvarande finns det 48 förläggningar för vuxna och familjer och 8 enheter för ensamkommande minderåriga. Behovet av mottagningskapacitet minskar gradvis i takt med antalet asylsökande. Kapaciteten anpassas efter prognoserna och beläggningsgraden stannar kvar på målsatta 90 procent.

Anslagstypen under momentet har ändrats från förslagsanslag till reservationsanslag (2 år), vilket betyder att det krävs framsyn om antalet asylsökande snabbt ökar. Då kan de resurser som behövs för mottagandet av asylsökande säkerställas med hjälp av ett uppdaterat tilläggsbudgetförfarande.

26.40.22 Frivillig återresa

Enligt EU:s återvändandedirektiv (2008/115/EG) ska frivillig återresa alltid utgöra det första alternativet för att lämna landet. Ett av syftena med direktivet är att förplikta medlemsländerna att återsända tredjelandsmedborgare som vistas illegalt i landet. Direktivet kräver också att medlemsländerna inför mekanismer för frivillig återresa. Skyldigheterna enligt direktivet har införts i utlänningslagen (301/2004) och bestämmelserna om frivillig återresa har tagits in i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011). Dessutom har inrikesministeriet utfärdat en förordning om bidrag för frivillig återresa (746/2011). Utgifterna för frivillig återresa består av dels serviceavgifter, kontorsavgifter och personalutgifter som betalas till tjänsteleverantören IOM som ordnar resorna, dels de återvändandes resekostnader och bidrag för återresor.

Utskottet uttalar sitt missnöje med att antalet personer som återvände inom programmet för frivillig återresa blev lägre än väntat 2017. Bakgrunden är att den utdragna asylprocessen har lett till osäkerhet samt ovilja att återvända till hemlandet. I fjol återvände 1 422 personer frivilligt. Antalet väntas ligga kvar på samma nivå 2018 och minska mot slutet av ramperioden när de asylsökande blir färre och de asylsökande som kom 2015 lämnar systemet. Anslagsnivån under momentet har sänkts så att den svarar mot det beräknade antalet personer som återvänder frivilligt under ramperioden (ca 800—1 000 per år).

Utskottet framhåller att bekämpningen av illegal vistelse i landet måste effektiviseras genom de till buds stående medlen. Tillsynen måste effektiviseras och de som fått ett negativt beslut om uppehållstillstånd måste så effektivt som möjligt styras in mot systemet med frivillig återresa. Om den frivilliga återresan inte utfaller problemfritt måste påtvingat återvändande effektivt tillgripas.

26.40.63 Stöd till mottagningsverksamhetens kunder

Det beräknade anslagsbehovet grundar sig på ett antagande om antalet personer som omfattas av mottagningstjänsterna. Hur antagandena utfaller påverkas av uppfyllelsen av resultatmålen för myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde men också av de åtgärder som vidtas inom andra förvaltningsområden. Den tid de asylsökande omfattas av mottagningstjänsterna blir längre samtidigt som kostnaderna stiger om det drar ut på tiden innan personerna flyttar till en kommun eller innan deras ärenden har behandlats i förvaltningsdomstolarna.

Från och med 2017 har ensamma asylsökande fått 312,23 euro i mottagningspenning per månad om förläggningen inte tillhandahåller måltidsservice. I mottagningsverksamheten har Migra-

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

tionsverket i regel som ambition att inte tillhandahålla måltidsservice, så de asylsökande ska ha hand om sina måltider själva.

Personer under 16 år utan vårdnadshavare har fått 26,92 euro i brukspenning per månad och personer i åldern 16—17 år har fått 48,44 euro i månaden. Största delen av de minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare är i åldern 16—17 år. År 2017 kom det färre än 200 minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare till landet. I dimensioneringen av anslaget under momentet väntas antalet ligga kvar på samma nivå under ramperioden. Sammantaget bygger anslagsnivån under momentet på antagandet att ungefär 8 000 personer i genomsnitt kommer att omfattas av mottagningstjänster 2019 och att antalet halveras fram till slutet av ramperioden.

Överklagande i asylärenden

Ändringssökandet i ärenden som gäller internationellt skydd sker nu förutom i Helsingfors förvaltningsdomstol också i tre andra förvaltningsdomstolar. Decentraliseringen, som skedde i fjol, var ytterst viktig för att Helsingfors förvaltningsdomstol skulle klara av sin arbetsmängd. Därefter har den extra avdelning som inrättats med hjälp av Helsingfors förvaltningsdomstols anslag för asylärenden fått bättre kontroll över läget. Den egentliga ärendebalansen kommer enligt uppgift att avarbetas i år. Visserligen går arbetet med asylbesluten något långsammare nu eftersom det mycket oftare än tidigare behövs muntlig behandling.

Vidare är det svårt att bedöma på vilken nivå antalet överklagade ärenden som gäller internationellt skydd slutligen kommer att stabiliseras de närmaste åren. Utifrån siffrorna för 2017 kommer antalet besvärsskrifter till exempel hos Helsingfors förvaltningsdomstol att stanna kvar på en högre nivå än det tidigare 1 000 per år. I redogörelsen räknar regeringen med att de nya ansökningarna, de ansökningar som görs på nytt, de ansökningar som returnerats på basis av Dublinavtalet och de ansökningar som returnerats från besvärinstanserna till Migrationsverket innebär att det kommer in sammanlagt ca 7 000—8000 ansökningar årligen under ramperioden. Det innebär att förvaltningsdomstolarna fortfarande kommer att behöva en betydande personalstyrka för att avgöra asylärenden jämfört med 2015. Att domstolsbehandlingen drar ut på tiden ser utskottet som ett problem framför allt med hänsyn till att förvaltningsmyndigheterna kan påföras tidsfrister. Domstolsprocessernas längd är ett generellt problem både för den som överklagar beslutet i ett ärende och för hela samhället. Därför måste domstolarna ha förutsättningar att arbeta på behörigt sätt.

Den inre säkerheten och planen för de offentliga finanserna 2019—2022

I egenskap av behörigt utskott för inre säkerhet anser förvaltningsutskottet att finansieringen av den inre säkerheten är underdimensionerad i ramarna. Resurserna kommer inte att räcka till för att ha kvar dagens säkerhetsnivå, för att inte tala om att höja kapaciteten hos myndigheterna för inre säkerhet med anledning av det försämrade säkerhetsläget. Utskottet framhåller att verksamheten och de finansiella resurserna inom området för inre säkerhet bör grunda sig på betänkandet om redogörelsen för den inre säkerheten, som godkännts av riksdagen (FvUU 5/2017 rd). Åtgärderna får inte vara beroende av sådana finansiella ramar som inte gör det möjligt att uppfylla kraven i riksdagens uttalande som godkännts utifrån betänkandet om redogörelsen. I själva verket går det med relativt små samlade resurser att på tillbörligt sätt sörja för medborgarnas säkerhet, som hör till

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

statens kärnuppgifter. Exempelvis kostar det ungefär 60 000 euro inklusive utgifter att anställa en polisman. För att anställa 100 polismän behövs det alltså ett tillskott på bara 6 miljoner euro i vårt land, där säkerhetsmyndigheternas resurser är exceptionellt små (jfr FvUB 5/2017 rd). Med en summa motsvarande ökningen av lokal- och IKT-kostnaderna skulle det gå att anställa hundratal polismän, gränsbevakningsmän, räddningspersonal eller nödcentralsoperatörer.

I sin Sitra-utredning "Kansanvallen peruskorjaus" framför Jouni Backman och Liisa Hyssälä allvarlig kritik mot riksdagens förfarande för de statsfinansiella ramarna och budgeten, framför allt i relation till det arbete som utförts och den faktiska betydelsen av arbetet. Här vill förvaltningsutskottet i egenskap av fackutskott uttrycka sin oro över nuläget. I riksdagsarbetet är verksamheten och ekonomin alltför mycket åtskilda, och det finns inga utsikter för att dagens handlingsmodell kommer att möjliggöra en positiv utveckling. Inom finansutskottets eget behörighetsområde finns det i skattedelegationens arbete en fast koppling mellan verksamhet och ekonomi, där substansen och ekonomin så att säga går hand i hand. Skötseln av myndighetsuppgifterna – alltså behandlingen av lagar på området, substansen, verksamheten – och de finansiella resurser som krävs för att uppgifterna ska kunna utföras på behörigt sätt ska i mer väsentlig grad än nu hänga samman med varandra.

Förfarandet med utlåtanden från fackutskotten har kommit till för att stärka kopplingen mellan substans och finansiering, både i förfarandet för ramarna för statsfinanserna och i behandlingen av statsbudgeten. Men det här syftet med förfarandet har inte uppfyllts. Förvaltningsutskottet anser heller inte att det är en fungerande idé att vissa enskilda fokusområden så att säga väljs ut för finansutskottet. Förvaltningsutskottet lyfter fram den modell som tillämpas i Sverige. Där har fackutskottet en starkare roll än hos oss. Utskottet föreslår att den här svenska modellen allvarligt övervägs i riksdagen med avseende på tillämpning i statsbudgetförfarandet och behandlingen av ramarna för statsfinanserna på så sätt att fackutskottet inom sitt fackområde har prövningsrätt när det gäller hur de finansiella resurserna ska fördelas. I enlighet med formuleringen i Backmans och Hyssäläs utredning upplevs nuläget i hög grad som oändamålsenligt och anses rentav undergräva auktoriteten i hela beslutsprocessen.

Dataombudsmannens verksamhetsbetingelser

I sina ram- och budgetutlåtanden och en lång rad utlåtanden om EU:s informationssystem och översynen av dataskyddslagstiftningen i EU har utskottet upprepade gånger pekat på behovet att stärka dataombudsmannens resurser.

EU:s nya dataskyddsförordning börjar tillämpas den 25 maj 2018. Enligt förordningen ska varje medlemsstat säkerställa att varje tillsynsmyndighet förfogar över de personella, tekniska och finansiella resurser samt de lokaler och den infrastruktur som behövs för att myndigheten effektivt ska kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter. Vissa anslagsbehov föranleds också av direktivet om dataskydd i brottmål, som ska genomföras nationellt och för närvarande är under behandling i riksdagen. Under den period som planen för de offentliga finanserna omfattar kommer EU vidare att utfärda en rad rättsakter som redan är under beredning, bland annat en förordning om dataskydd vid elektronisk kommunikation, ett direktiv om digitalt innehåll och vissa rättsakter om datasystem inom området för rättsliga och inrikes frågor. Alla dessa kommer att medföra skyldigheter för de nationella dataskyddsmyndigheterna. I fråga om nationell lagstift-

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

ning hänvisar utskottet exempelvis till paketet om underrättelselagstiftning som nu behandlas i riksdagen.

Enligt planen för de offentliga finanserna ska verksamhetsförutsättningarna för dataombudsmannens ökade uppgifter tryggas. Utskottet påpekar dock att skrivningen inte hör samman med någon som helst anslagsbedömning. Däremot står det till exempel i avsnittet om inrikesministeriets förvaltningsområde att ett permanent extra anslag på 10 miljoner euro avdelas med anledning av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning.

I det här sammanhanget lyfter utskottet också fram målen i planen för de offentliga finanserna när det gäller att skapa bättre premisser för tillväxt. Regeringen strävar efter att förbättra förutsättningarna för sysselsättning och ekonomisk tillväxt genom beskattning och åtgärder som stöder ekonomins konkurrenskraft och ökar produktiviteten. Digitala tjänster och utnyttjande av digital information främjas. Utvecklingen av den digitala omgivningen är en av de viktigaste frågorna bland annat i genomförandet av landskaps- och vårdreformen.

Exempelvis syftar översynen av EU:s dataskyddslagstiftning till att bidra till en snabbare tillväxt. Reformen är behövlig med tanke på informationsteknikens snabba utveckling och medlemsstaternas splittrade lagstiftning om skyddet av personuppgifter och den oenhetliga tillämpningen av denna lagstiftning. Syftet med reformen är att förbättra individens rättigheter vid behandling av personuppgifter och att främja den digitala inre marknaden i EU genom att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser om skyddet av personuppgifter.

Utskottet anser att en effektiv och självständig tillsyn ökar förtroendet för den digitala omgivningen och den vägen också stöder investeringarna i denna. Det är därför nödvändigt att bevaka resursbehoven vid dataombudsmannens byrå i fråga om såväl personalresurser som investeringar som är nödvändiga för verksamheten. Tillräckligt stora resurser måste säkerställas.

Den kommunala ekonomin

I planen för de offentliga finanserna står det att Finlands ekonomi växer i snabb takt. Den ekonomiska tillväxten gör att sysselsättningen tar fart och skatteintäkterna ökar. Tillväxten väntas fortsätta i en årlig takt på mer än 2 procent. På medellång sikt väntas tillväxten avta till mindre än 1,5 procent.

Enligt preliminära bokslutsuppgifter stärktes också den kommunala ekonomin 2017. Kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag var 3,9 miljarder euro. Kommunernas sammanlagda årsbidrag var ungefär 3,2 miljarder euro, alltså totalt cirka 510 miljoner euro mer än året innan. Årsbidraget stärktes i kommunerna i samtliga storlekskategorier. Samkommunernas årsbidrag låg i stort sett på samma nivå som 2016. Kommunernas lånestock sjönk för första gången sedan år 2000. Lånestocken i hela den kommunala ekonomin växte dock till följd av samkommunernas ökade investeringar. Antalet kommuner med negativt årsbidrag var bara sju 2017, medan det var 14 året innan. Enligt utredning väntas kommunekonomin bli starkare också i år.

Utskottet påpekar att även om kommunekonomin överlag stärktes 2017 finns det stora skillnader mellan kommunerna. Enligt bokslutsprognoserna blir resultatet för räkenskapsperioden negativt i

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

60 kommuner. Det förbättrade årsbidraget beror enligt utredning framför allt på att omkostnaderna inte ökat så mycket. I bakgrunden finns både kommunernas egna och regeringens anpassningsåtgärder och sparbetingen enligt konkurrenskraftsavtalet. Kommunernas egna anpassningsåtgärder har under de senaste åren varit betydande.

Enligt planen för de offentliga finanserna väntas de sammantagna effekterna av statens åtgärder stärka kommunekonomin 2019. Men då måste kommunerna fortsätta med sina egna effektiviseringsåtgärder och möjligheterna till besparingar enligt regeringsprogrammet måste nyttjas. Landskaps- och vårdreformen medför att utgiftstrycket inom social- och hälsovården till följd av befolkningens stigande medelålder kanaliseras bort från kommunerna från och med 2020. Planen för de offentliga finanserna väger in att reformen skjuts fram med ett år. Avdraget på 5,7 miljarder euro från statsandelarna till kommunerna återförs i fråga om 2019.

Statsbidragen till kommunerna minskar 2019 med mer än 400 miljoner euro jämfört med 2018, framför allt till följd av justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Statsandelarna till kommunerna för ordnande av basservicen är cirka 8,3 miljarder euro 2019. I överensstämmelse med regeringsprogrammet görs det ingen indexhöjning i kommunernas statsandelar 2019. År 2020 kompenseras kommunerna för en extra minskning av statsandelen med 237 miljoner euro till följd av nedskärningen av semesterpenningen med anknytning till justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2017—2019.

Som ett led i reformen för att minska den offentliga förvaltningens utgifter har ett utredningsarbete inletts i syfte att bygga upp incitamentsystem för kommunerna. Finansieringen av incitamentsystemen dras av från statsandelen för kommunal basservice enligt principen euro per invånare. I planen för de offentliga finanserna ingår 40 miljoner euro i resurser för incitamentsystemen 2019 och 2020, totalt 140 miljoner euro 2021 och 240 miljoner euro 2022.

Planen innehåller också reformer och utvecklingsåtgärder som lagts fast i tidigare ramar. Extra resurser går till barnskyddet och hemservicen till barnfamiljer 2019, likaså hemvården av äldre och hemtjänsterna för veteraner. Åtgärderna för att effektivisera social- och hälsovårdsuppgifterna fortsätter så att kommunernas utgifter väntas minska med ungefär 130 miljoner euro. Statsandelarna minskar med ungefär 33 miljoner euro.

Som ny åtgärd i rambeslutet ingår 10 miljoner euro för att höja statsandelen till kommunerna enligt prövning under momentet för statsandelen för basservice. Därtill får 10 miljoner euro användas av anslaget för ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar för sammanslagningsunderstöd enligt prövning för kriskommuner eller kommuner som riskerar att råka i kris.

Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde ska studierna i det första främmande språket tidigareläggas så att de inleds redan på våren under det första året i grundskolan från och med 2020. Reformen ökar statsandelarna för basservice med 7,5 miljoner euro 2020 och med 12 miljoner euro från och med 2021. Enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) är statsandelen 100 procent för mer omfattande statsandelsåligganden.

Enligt planen för de offentliga finanserna stärker statens åtgärder kommunekonomin med 580 miljoner euro 2019. Beräkningen väger dock inte in effekterna av konkurrenskraftsavtalet eller

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

åtgärderna med anknytning till det. Konkurrenskraftsavtalet sänker kommunernas arbetskraftskostnader, men avtalet minskar också kommunernas skatteinkomster till följd av förändringarna i lönesumman och arbetsgivaravgifterna. Enligt konkurrenskraftsavtalet ska de sänkningar som påverkar kommunekonomin beaktas i statsandelarna. Efter nedskärningarna i statsandelarna är konkurrenskraftsavtalet effekt på kommunekonomin lätt åtstramande.

Förvaltningsutskottet konstaterar att nyttan av konkurrenskraftsavtalet, ändringarna i skattebasen och statsandelsnedskärningarna i praktiken dock påverkar olika kommuner mycket olika och därför kan avtalets sammanlagda effekt avvika betydligt i enskilda kommuner från riksgenomsnittet. Utskottet anser emellertid att de gynnsamma effekterna av konkurrenskraftsavtalet för sysselsättningen och tillväxten på längre sikt även gagnar den kommunala ekonomin.

Regeringen satte i sin första plan för de offentliga finanserna upp mål för det strukturella saldot för de offentliga finanserna. Enligt målet för kommunekonomin får lokalförvaltningens nettokreditgivning enligt nationalräkenskaperna uppgå till högst -0,5 procent i förhållande till bruttonationalprodukten år 2019. För att stödja målet har det ställts upp en utgiftsbegränsning i euro för att begränsa det tryck som statens åtgärder sätter på kommunernas omkostnader. Kommunerna får dock själva besluta bland annat om i vilken omfattning de genomför nedskärningar av uppgifter och skyldigheter. Utskottet ser positivt på att kommunen utifrån en utredning verkar nå upp till målet för det strukturella saldot.

Vård- och landskapsreformen

Finansiering av landskapen och kostnader för ändringar

Utskottet behandlar landskaps- och vårdreformen och granskar de anknytande finansieringsfrågorna mycket ingående i sitt utlåtande FvUU 3/2018 rd — RP 15/2017 rd. I och med reformen kommer landskapsekonomin att utgöra ett nytt betydelsefullt element i de offentliga finanserna. Enligt 11 § i den föreslagna landskapslagen ska planen för de offentliga finanserna innehålla ett avsnitt om landskapens ekonomi. Med hänsyn till landskapsekonomin storlek och landskapens uppgifter ser förvaltningsutskottet det som motiverat att ekonomin granskas som ett element för sig och att det också ställs upp ett mål för den finansiella ställningen. Det är motiverat också med tanke på finansieringsmodellen och de mål som ställts upp för reformen med avseende på hållbarheten för de offentliga finanserna. I planen för de offentliga finanserna är det viktigt att bedöma hur medlen räcker till för skötseln av uppgifterna totalt sett och i fråga om varje enskilt landskap och att analysera hur ekonomin utvecklas, det vill säga på samma sätt som det i dag görs för kommunernas del genom kommunekonomiprogrammet.

De nya landskapen föreslås inte få beskattningsrätt och de ska i huvudsak finansiera sin verksamhet med statlig finansiering. Största delen av den statliga finansieringen är generell, och landskapen ska inom ramen för sin självstyrelse och behörighet besluta om hur den ska användas och fördelas mellan de olika uppgifterna. En del av uppgifterna ska finansieras med särskild finansiering enligt speciallagar och statsbudgeten.

Enligt planen för de offentliga finanserna 2019—2022 uppgår den generella finansieringen till 18,3 miljarder euro 2020. I förhållande till den föregående planen för de offentliga finanserna har

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

den generella finansieringen dimensionerats med hänsyn till senareläggningen av reformen till 2020, den uppdaterade kalkylen från februari 2018 över de kostnader som överförs från kommunerna samt preciseringarna av de uppgifter som överförs från staten. Vid dimensioneringen av den statliga finansieringen av landskapen beaktas dessutom minskningarna och ökningarna enligt åtgärderna i regeringsprogrammet. År 2020 får landskapen ungefär 2,8 miljoner euro i särskild finansiering.

De finansiella resurserna för att bereda och genomföra reformen är huvudsakligen samlade under finansministeriets huvudtitel i budgeten. Sammanlagt 450 miljoner euro anvisas under moment 28.70.05 under perioden 2017—2019. År 2019 har cirka 213 miljoner euro reserverats för finansieringen under momentet i planen för de offentliga finanserna. Av det är 95 miljoner euro stöd för landskapens förberedande arbete och cirka 98 miljoner euro anvisas för genomförandet av reformprogrammet för digitaliseringen av tjänsterna och IKT-stödet för landskapens förberedande arbete.

Basfinansieringen av landskapens verksamhet finns under moment 28.70.05 år 2019. Efter att de uppgifter som definieras i lag har övertagits av landskapen vid ingången av 2020 ska verksamheten finansieras med anslag under momenten för generell finansiering. Kostnader för förberedande arbete kommer under 2019 att uppkomma för personal som anställs, lokaler, lagfästa uppgifter och möten samt landskapsorgan såsom landskapsfullmäktige.

Utöver direkta kostnader för genomförandet medför reformen också förändringskostnader. Det rör sig om massiva ändringar bland annat i informationsförvaltningen och datasystemen. I planen för de offentliga finanserna ingår 98,2 miljoner euro i resurser för reformprogrammet för digitalisering av tjänsterna 2019. Anslaget är 5,6 miljoner euro för 2020 och 1,3 miljoner euro för 2021. Finansieringen ska fördelas på nationella projekt inom olika förvaltningsområden samt som understöd till landskapen för deras IKT-förändringsstöd. För att producera de digitaliserings- och IKT-tjänster som landskapen behöver finns det beredskap att kapitalisera Vimana Oy genom att överföra cirka 30 miljoner euro av statens aktieinnehav till bolaget. Utvecklingen av social- och hälsovårdens system centraliseras till SoteDigi Oy. Utskottet påpekar att också till exempel samordningen av löner kommer att generera förändringskostnader.

Landskapens kostnader för mervärdesskatt

Förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande om proposition RP 15/2018 rd, som kompletterar proposition RP 15/2017 rd så att bestämmelserna i den föreslagna lagen om landskapens finansiering också omfattar ersättning för mervärdesskattekostnader som ingår i anskaffningar som gjorts för verksamhet som står utanför mervärdesbeskattningens tillämpningsområde och för skattefri verksamhet (FvUU 11/2018 rd). De föreslagna bestämmelserna är ytterst viktiga för landskapen. Enligt planen för de offentliga finanserna avdelas ungefär 1,2 miljarder euro för ändamålet 2020. Enligt utredning kommer frågan om finansieringen av mervärdesskattekostnaderna de första månaderna år 2020 att tas upp i höst när landskapens finansiering även i övrigt granskas.

Utskottet framhåller att landskapen kommer att få mervärdesskattekostnader redan i beredningsfasen innan lagen träder i kraft. Kostnaderna kommer att utgöra en förhållandevis stor del av beredningskostnaderna, eftersom det huvudsakligen uppkommer kostnader för mervärdesskatte-

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

pliktig verksamhet, i synnerhet för ändringar i datasystem. Andelen mervärdesskattekostnader kommer att variera efter landskap beroende på hur verksamheten är organiserad.

Enligt utredning är avsikten att mervärdesskattekostnaderna ska finansieras under moment 28.70.05 i statsbudgeten 2019, där de finansiella resurserna för landskapens verksamhet 2019 finns. Finansieringen beviljas landskapen i form av statsbidrag på samma sätt som finansieringen av temporär förvaltning, utan självfinansieringsandel. Enligt uppgift beaktas behovet av ny dimensionering av anslaget i planen för de offentliga finanserna 2019—2022. I dimensioneringen av moment 28.70.05 ingår 15 miljoner euro för mervärdesskattekostnader med anknytning till landskapens förberedande arbete. Närmare beslut om hur ersättningen ska genomföras i fråga om statsbidragsförfarandet kommer enligt uppgift att fattas i samband med statsbudgeten 2019.

Åtgärder för att säkerställa landskapens finansiering

Det är viktigt att regeringen vid ramförhandlingarna gick in för att säkerställa tillräckliga finansiella resurser för landskapen och en smidig start på reformen. Utifrån förhandlingar med landskapen finns det enligt utredning skäl att närmare beräkna den faktiska nivån på förändringskostnaderna såsom lokalkostnader, IKT-kostnader och samordning av löner. Förändringskostnaderna granskas i år bland annat i en försöksbudget. Om det i reformen finns identifierbara ändringskostnader som medför risk för att den generella finansieringen inte räcker till, beaktas de i 2019 års ramprocess.

När en proposition med förslag till ändring av lagen om landskapens finansiering bereds kommer man dessutom att kontrollera om de finansiella resurserna under det första året 2020 räcker till när servicebehovet ökar i vissa landskap. Om det då upptäcks någonting som inverkar på hur landskapen inleder sin verksamhet och som riskerar ordnandet av effektiva tjänster av hög kvalitet kommer regeringen att bereda sig på justeringsbehovet i propositionen hösten 2018.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Helsingfors 22.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Mika Kari sd
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Antti Rantakangas cent.

Sekreterare i utskottet var

utskottsråd Ossi Lantto
utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 13/2018 rd Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING

Motivering

Så som förvaltningsutskottet beskriver i sitt utlåtande har finansieringen av de myndigheter som svarar för den inre säkerheten varit kroniskt underbudgeterad de senaste åren. Man har gång på gång varit tvungen att tillföra resurser genom tilläggsbudgetar och små temporära extra satsningar. Det finansiella läget har därför blivit ytterst inkonsekvent. Dessutom är det uppenbart att polisens, Tullens, Gränsbevakningsväsendets och nödcentralens resurser kommer att minska betydligt under den här planperioden till följd av ytterligare nedskärningar. Underbudgeteringen gör det svårt för myndigheterna att klara av sina lagstadgade uppgifter. Svårigheterna är uppenbara bland annat när det gäller att ha en tillräckligt stor personalstyrka, göra behövliga investeringar, anskaffa tekniska verktyg och klara av hyror för fastigheter.

Läget måste stabiliseras och finansieringen säkerställas på lång sikt så som riksdagen har förutsett i enlighet med förvaltningsutskottets betänkande FvUB 5/2017 rd om redogörelsen för den inre säkerheten. Kapaciteten för de myndigheter som är centrala för den inre säkerheten, det vill säga polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, Nödcentralverket, Tullen och Migrationsverket, måste säkerställas bättre än för närvarande, likaså de här myndigheternas förutsättningar att sköta sina lagfästa uppgifter på behörigt sätt.

Den kommunala ekonomin

Den kommunala ekonomin har varit relativt stark de senaste åren tack vare att kommunerna ansvarsfullt har skött sin ekonomi och genomfört anpassningsåtgärder samtidigt som utgiftsutvecklingen har varit måttlig. Men nu står kommunerna inför särskilda utmaningar 2019, när statsandelarna sjunker med upp till en halv miljard och effekterna av de tidigare anpassningsåtgärderna minskar. Ökningen av skatteinkomsterna verkar däremot bli kvar på ungefär samma nivå som nu.

Enligt finansministeriets beräkningar är minussaldot för regeringens åtgärder 2016–2019 beträffande kommunerna 69 miljoner euro. Kommunekonomin möjligheter att nå målen för den strukturella saldoutvecklingen är beroende av kommunernas egna anpassningsåtgärder och den ekonomiska tillväxten.

Med stöd av sin självstyrelse har kommunerna valt att inte genomföra en del av regeringens nedskärningar som på förhand beaktats i statsandelarna. Följden har blivit att kommunernas ekonomi har försvagats ytterligare. Kommunerna ställs inför en situation där det är mycket svårt att göra behövliga investeringar och bereda sig på utmaningarna till följd av landskapsreformen, bland annat omorganiseringen av stödtjänsterna, som kommer att öka kommunernas kostnader.

Landskapsreformen hotar att försvaga kommunernas investeringskapacitet ytterligare, när skatteinkomsterna halveras men skulderna förblir nästan oförändrade. Den relativa skuldsättningen kommer därför i genomsnitt att fördubblas, vilket oundvikligen kommer att påverka priset och tillgången på lån. Konsekvenserna blir stora framför allt för växande stadsregioner med massiva investeringsbehov. Frysningen av statsandelsindex leder till att statsandelen för kommunal bas-

Utlåtande FvUU 13/2018 rd

Avvikande mening 1

service minskar med ungefär 189 miljoner euro 2019. Statsandelen kringskärs också av att kostnadsfördelningen justeras i motsvarande mån. Följden blir att statsandelarna till kommunerna skärs ner med cirka 59 miljoner euro utifrån de besparingar som tidigare år realiserats inom ramen för konkurrenskraftsavtalet. Kommunerna kommer möjligen att år 2020 få kompensation för den dubbla nedskärningen till följd av konkurrenskraftsavtalet. Statsandelen till kommunerna skärs ner 2019 också på grundval av de kalkylerade besparingar som beror på centraliseringen av den specialiserade sjukvården och kvalitetsrekommendationerna för äldreomsorgen.

Dessutom går regeringen vidare med tre incitamentsystem för statsandelsfinansieringen, där resurserna tas från statsandelssystemet. Beredningen av de här systemen pågår fortfarande, så det går inte att komma med bedömningar av innehållet i dem. Därför är det ohållbart att föreslå ändringar i statsandelssystemet 2019 utifrån incitamentsystemen.

Landskapsreformen

Riskerna med egendomsarrangemangen i regeringens landskapsreform har fått många kommuner att tillgripa åtgärder för att aktivt försöka sälja fastigheter till privata aktörer i syfte att undvika de risker som uppstår efter den treåriga tidsfristen. Det har inte i tillräcklig utsträckning utretts hur kommunerna ska kompenseras för konsekvenserna av reformen.

De dynamiska effekterna på kommunernas ekonomi måste analyseras mer exakt och kommunerna måste få kompensation för de negativa effekterna. Särskilda frågor som måste vägas in är kommunernas investeringskapacitet och skuldbetalningsförmåga samt möjligheter att konkret genomföra anpassningsåtgärder och se till att personalstyrkan är tillräckligt stor. Kommunerna måste få kompensation för förändringskostnader och extra kostnader till följd av reformen.

Det finns ett enormt gap mellan de beräkningar som ligger till grund för landskapsreformen och de bedömningar som gjorts på konkret nivå. I verkligheten går det till exempel inte att omorganisera personalen lika flexibelt som i beräkningarna. Inte heller halveras kostnaderna för exempelvis IKT-systemavtal och andra liknande avtal, fastän hälften av uppgifterna överförs till landskapen.

Det är också ett problem att en stor del av de kommunanställda överförs till landskapen på en gång samtidigt som kommunernas personal pensioneras i snabb takt. I kommunerna har det väckts befogad oro över om kommunerna i alla situationer kommer att ha tillgång till kompetent personal. Vidare är effekterna på både löne- och pensionskostnader till viss del osäkra.

Landskapen kommer inte att klara av att producera tjänster med den föreslagna finansieringen, som urholkas genom bland annat indexnedskärningar. Den reform som regeringen föreslår kommer framför allt i startfasen att öka kostnaderna för socialvård och hälso- och sjukvård i betydande grad. I det inledande skedet kommer det att uppstå kostnader för samordning av löner, tjänster och kundavgifter, förvaltning, IKT och fastigheter samt anpassning (nedläggning) av den offentliga produktionen när den privata produktionen ökar. Enbart kostnaderna för att samordna lönerna väntas uppgå till 700—1 000 miljoner euro. Enligt beräkningar gjorda av landskapet Nyland kommer förändringskostnaderna bara i Nyland att vara uppe i ungefär 300 miljoner euro det för-

Utlåtande FvUU 13/2018 rd
Avvikande mening 1

sta året. En stor del av de här förändringskostnaderna blir bestående (t.ex. samordningen av lönerna).

En stor del av dem som i nuläget anlitar tjänster som huvudsakligen finansieras privat kommer att börja anlita offentligt finansierade tjänster, det vill säga de tjänster som finansieras av landskapen. Förskjutningen kommer att ske från de tjänster som i nuläget produceras privat och delvis ersätts genom sjukvårdersättningar från FPA (inklusive mun- och tandvård), från de tjänster som ersätts i form av rehabilitering och från sjukvården inom företagshälsovården. Framför allt de arbetsgivarföretag som finansierar hälsovård för totalt 1,8 miljoner anställda får ett kraftigt incitament att överföra sin betalningsbörda på social- och hälsocentralerna. Enligt en sakkunnigbedömning kommer de ovannämnda tjänsterna och eventuella förskjutningarna att utgöra en gråzon i storlekskategorin 1,5—2 miljarder. Här lämnar propositionerna det öppet vilka kostnaderna kommer att bli och hur de ska täckas.

Trots upprepade påstötningar har regeringen inte kunnat lägga fram ens en grov bedömning av de här kostnaderna, när de kommer att infalla eller hur de ska finansieras. Inga finansiella resurser finns heller för ändamålet i ramarna för statsfinanserna från och med 2020 då landskapen ska inleda sin verksamhet. Det är uppenbart att reformen kräver en massiv höjning av landskapens finansiering om den ska genomföras på det föreslagna sättet. Regeringen verkar skyffla över finansieringsfrågan på nästa regering och de framtida landskapspolitikerna.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.5.2018

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Mika Kari sd
Matti Semi vänst
Anders Adlercreutz sv
Olli-Poika Parviainen gröna