

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2007 rd

Statsrådets redogörelse om reviderade ramar för statsfinanserna 2008—2011

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 maj 2007 statsrådets redogörelse om reviderade ramar för statsfinanserna 2008—2011 (SRR 1/2007 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att fackutskotten får ge utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- inrikesminister Anne Holmlund
- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi
- handels- och industriminister Mauri Pekkarinen

- ekonomidirektör Jukka Aalto, regionutvecklingsdirektör Tiina Tikka och regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet
- projektchef Jaakko Kuusela, finansministeriet
- direktör Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- ordförande Antti Palola, Löntagarorganisationen Pardia rf
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorn utbildade FOSU rf
- chef för forskning och samhällspolitik Ilkka Alava, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

— arbetsministeriet.

REDOGÖRELSEN

För att en ansvarsfull och långsiktig utgiftspolitik ska kunna säkerställas fortsätter regeringen ramförfarandet. Samtidigt har ramsystemet reviderats och gjorts smidigare. Regeringen har förbundit sig att se till att de av statens utgifter som ingår i ramarna år 2011 är högst 1,3 miljarder euro högre än i de ramar för statsfinanserna som slogs fast den 8 mars 2007.

Med tanke på beredningen av ramen för valperioden har utgiftsnivån i det rambeslut från mars 2007 som ligger till grund för detta rambe-

slut i överensstämmelse med den förnyade ramstrukturen delats in i utgifter som ska hänföras till ramen och i utgifter utanför ramen. I ramutgifternas basnivå har gjorts justeringar som följer av de förändringar i prognosen för pris- och kostnadsnivån som skett efter beslutet från mars, vilka höjer utgiftsnivån med sammanlagt 65,5 miljoner euro på årsnivå. Dessutom har utgiftsnivån korregerats i överensstämmelse med de ändringar som skett i budgetens utgiftsstruktur. De faktorer som ligger som grund för justering-

en av pris- och kostnadsnivån samt strukturella förändringar behandlas närmare i bilaga 1.

Ramen för valperioden uppställs så att i den realiserar den i regeringsprogrammet överenskomna utgiftsökningen på 1,3 miljarder euro på 2011 års nivå. Genomförandet av den ökning av ramutgifterna som anges i regeringsprogrammet förutsätter att ett belopp på sammanlagt 250 miljoner euro av utgifterna enligt det rambeslut som fattades i mars 2007 fördelas på nytt. Utgiftsökningen består av de i bilagan till regeringsprogrammet preciserade tilläggsinsatser som gäller

bl.a. välfärdstjänster, inkomstöverföringar och främjande av kompetens och som ökar ramutgifterna med sammanlagt 1 050 miljoner euro på 2011 års nivå, samt av den årliga reserven på 300 miljoner euro för behov i tilläggsbudgetar. Av den reserv på 200 miljoner euro vars fördelning enligt regeringsprogrammet preciseras senare blir ett belopp på 101 miljoner euro ofördelat år 2011. Den ofördelade reserven har fastställts så att den är 60 miljoner euro år 2008, 75 miljoner euro år 2009 och 90 miljoner euro år 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet omfattar ståndpunkten i statsrådets redogörelse om att en ansvarsfull och långsiktig utgiftspolitik kan säkerställas endast genom ett fortsatt ramförfarande. Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att ramsystemet har reviderats och blivit mer flexibelt. Det är säkert skäl att också i framtiden ytterligare utveckla förfarandet utifrån tidigare erfarenheter. I ett tidigare betänkande, FvUB 23/2005 rd, påtalade utskottet osmidigheten i det dåvarande ramförfarandet, särskilt när det gällde sloandet av dyrortsklassificeringen av kommunerna.

Regeringen vill stävja ökningen av de offentliga utgifterna genom att stärka produktiviteten i kommunerna och staten. Från kommunsektorns synpunkt är de viktigaste områdena då kommun- och servicestrukturreformen samt statsförvaltningens produktivetsprogram. Den utgiftsökning som följer av efterfrågan på basservice och i synnerhet förändringarna i befolkningens åldersstruktur påverkar starkt såväl de ekonomiska tillväxtmöjligheterna generellt som möjligheterna till en hållbar offentlig ekonomi. Det handlar också om att den allt knappare arbetskraften ska räcka till för olika sektors behov. Utan några specialåtgärder skulle den offentliga sektorn under de närmaste decennierna behöva

60–70 procent av den arbetskraft som kommer ut på arbetsmarknaden.

Kommun- och servicestrukturreformen hör till förvaltningsutskottets behörighetsområde både när det gäller reformens innehåll och dess återverkningar på den kommunala ekonomin. När det gäller statens produktivetsprogram har utskottet närmast skärskådat programmets innehåll.

Den kommunala ekonomin

Utskottet noterar med tillfredsställelse att basserviceprogrammet har befast sin ställning och att förfarandet med ett basserviceprogram lagfästs i enlighet med regeringsförklaringen. Men programmet måste också förbättras och dess betydelse ytterligare ökas. Utskottet understryker vikten av balans mellan kommunfältets uppgifter och finansieringsförutsättningarna. Detta är av vikt för hela den kommunala ekonomin och för tillgången och kvaliteten på servicen till medborgarna. Det finns skäl att i basserviceprogrammet nagelfara alla de uppgifter kommunerna har att sköta och i synnerhet servicen samt finansieringsförutsättningarna. Bedömningen av kommunernas möjligheter att ta emot nya uppgifter ska ske i överensstämmelse med finansieringsprincipen. Över lag är det skäl att förhålla sig restriktivt till att påföra kommunerna nya uppgifter. Basserviceprogrammets status bör hö-

jas också i relation till andra sektorbaserade planer. Utskottet framhåller att basserviceprogramets status är central vid bedömningen av kommunernas finansiella ställning och finansieringsramarna för den kommunala ekonomin. Utskottet påminner också i detta sammanhang om att det årligen gällande basserviceprogrammet i enlighet med riksdagens uttalande ska lämnas till utskottet (FvUB 2/2006 rd).

Kalkylerna över den kommunala ekonomins utveckling åren 2008—2011 baserar sig på finansministeriets uppskattning av den totalekonomiska utvecklingen på medellång sikt. Kalkylen har gjorts i samråd med experter inom den statliga och kommunala sektorn.

Utskottet konstaterar att enligt förhandsuppgifterna om boksluten för 2006 har kommunernas och samkommunernas årsbidrag stigit till två miljarder euro. Årsbidraget har blivit klart bättre än föregående år och räckt till för såväl avskrivningar av anläggningstillgångar som nettoinvesteringar. Trots att den ekonomiska utvecklingen i kommunerna ser något ljusare ut är antalet kommuner med svag ekonomi fortsatt stort.

Kalkyler tyder på att kommunernas och samkommunernas årsbidrag kommer att förbättras ytterligare 2007 och klart överstiga avskrivningarna på anläggningstillgångar. Förvaltningsutskottet ansluter sig till den uppfattning som framförs i redogörelsen om att de för närvarande tämligen gynnsamma ekonomiska utsikterna inte eliminerar risken för att kommunernas finansiella läge försämras på nytt under de kommande åren. Kommunernas och samkommunernas driftsutgifter beräknas öka med 4,6 procent åren 2008—2011 vilket är nästan 0,5 procentenheter mer än enligt den kalkyl som låg till grund för rambeslutet i mars 2007. I många kommuner kommer ökningen att vara större än så. I framtiden ökar särskilt efterfrågan på omsorgs- och vårdtjänster. Utöver utgiftstrycket äventyras den hållbara finansieringen av kommunalekonomin även av en varaktig försämring av skattebasen om den krympande arbetskraften inom hela samhällsekonomin blir ett hinder för den ekonomiska tillväxten.

Skillnaderna mellan kommunerna när det gäller den ekonomiska utvecklingen är ett faktum också 2008—2011. Årsbidraget var negativt i 78 kommuner 2006. Beräknat per invånare var bidraget under de nämnda åren under 100 euro i sammanlagt 159 kommuner. Ett sådant årsbidrag måste anses otillräckligt i relation till avskrivningar och nödvändiga reinvesteringar. Differentieringsutvecklingen hänger samman bland annat med behovet av behovsprövade finansieringsunderstöd.

I rambeslutet lämnas det rum för behovsprövade finansieringsunderstöd. Utskottet ser inte inom nära framtid något sådant finansieringssystem där det vore möjligt att beakta alla överraskande omständigheter som påverkar den kommunala ekonomin. Utskottet anser det helt nödvändigt att de statsfinansiella ramarna också i framtiden inkluderar medel för behovsprövade finansieringsunderstöd till kommunerna. Det kan uppstå ekonomiska problem i en enskild kommun exempelvis som en följd av störningar inom näringslivet eller plötsliga utgiftsökningar inom den specialiserade sjukvården.

Förvaltningsutskottet har upprepade gånger i sina utlåtanden med anledning av budgetförslag ansett det motiverat att indexjusteringarna av kommunernas statsandelar med anledning av den höjda kostnadsnivån görs till fullt belopp (se exempelvis FvUU 40/2006 rd). Detta mål som utskottet har ställt kan nås om indexjusteringen av kommunernas statsandelar i fortsättningen görs till fullt belopp, vilket även stämmer överens med regeringsförklaringen och föreliggande rambeslut. Sammantaget ökar kommunernas statsandelar under ramperioden.

I detta sammanhang påpekar utskottet att staten inom ramen för statsandelssystemet redan från 2008 ska täcka åtminstone hälften av de kostnader som föranleds av nya eller utvidgade uppgifter som påförs kommunerna. Utskottet uttrycker också sin oro för den reella sänkning av statsandelsprocenten som skett i jämförelse med de kostnader kommunerna har ställts inför. Som exempel på ett praktiskt problem kan nämnas att den besparing på 80 miljoner euro som enligt redogörelsen följer av att åldersklasserna inom den

grundläggande utbildningen blir allt mindre föreslås riktas till utveckling av utbildningens kvalitet med målet att bl.a. minska undervisningsgruppernas storlek och stärka stöd- och specialundervisningen. Den kalkylerade ökningen av kommunernas utbildningsutgifter till följd av kvalitetsutveckling ökar med högst 195 miljoner euro. För kommunerna innebär detta en nettoeffekt om 115 miljoner euro i ökade kostnader.

I 11 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform finns principiella bestämmelser om revideringen av finansierings- och statsandelssystemet (FvUB 31/2006 rd). I enlighet med de riktlinjer som nämns i förvaltningsutskottets betänkande konstateras det i rambeslutet att statsandelarna för de olika förvaltningsområdena sammanslås, med de undantag som ramlagen förutsätter och att systemet med huvudmän för gymnasier, yrkesutbildning och yrkeshögskolor bibehålls. Sammanslagningen av statsandelar gäller åtminstone kommunernas allmänna statsandelar, utjämningsposterna för de statsandelar som grundar sig på skatteinkomster, per invånare kalkylerade statsandelar för social- och hälsovården samt statsandelarna för förskoleundervisning, grundläggande utbildning, bibliotek, kommunernas kulturverksamhet och grundläggande konstundervisning. Till denna del understryker utskottet med hänvisning till sitt betänkande om ramlagen FvUB 31/2006 rd att särskilda omständigheter och servicebehov i olika kommuner måste beaktas också i framtiden.

I statsrådets redogörelse konstateras vidare att de behov att utveckla styrningssystemet som följer av reformen av statsandelssystemet ska utvärderas. Utskottet finner detta motiverat. För klarhetens skull konstaterar utskottet att det nuvarande kalkylbaserade statsandelssystemet inte är avsett att styra verksamheten. Den egentliga styrningseffekten utgår från de normer som uttryckligen ställs för kommunernas uppgifter.

Klientavgifterna inom social- och hälsovården justerades senast 2002. Om avgifterna justeras igen, ska de influtna medlen enligt utskottets uppfattning stanna i kommunerna.

Av redogörelsen framgår att genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen fort-

sätter målmedvetet i enlighet med den godkända ramlagen, de fastställda kriterierna och tidtabellen. Det ska göras en fortlöpande utvärdering av hur projektet framskrider. Utskottet understryker vikten av att projektet genomförs på ett lyckat sätt och att kommunernas ekonomi och tillgången på service samt servicens kvalitet därmed säkerställs. Ett av strukturreformens verktyg är konsolidering av kommunstrukturen och förbättrad produktivitet genom effektiviserat kommunalt samarbete när det gäller att ordna och tillhandahålla service samt en förstärkning av huvudstadsregionens och andra i samhällsstrukturellt hänseende problematiska stadsregioners villkor.

Kommunstrukturen byggs upp genom frivilliga ändringar i kommunindelningen med målet att skapa en livskraftig kommunstruktur. Utskottet välkomnar anslagsreserveringarna till stöd för kommunsammanslagningar och annan samverkan inom ramen för ramförfarandet. Lyckade ändringar i kommunindelningen och samarbetet mellan kommunerna bör resultera i positiva effekter på produktiviteten. Men detta är inte möjligt utan strukturella reformåtgärder. När kommunförvaltningen nu befinner sig i ett brytningskede finns det anledning att undvika sådana tillfälliga samsarbetsarrangemang eller ändringar i kommunindelningen som inte leder till mätbar nytta.

Utskottet finner det positivt att regeringsförklaringen lovar kompensation till kommunerna för de skattelättnader som planerats in för regeringsperioden. Enligt utredning kommer man i samband med beredningen av statsandelssystemet att utreda frågan om en stärkning av skattebasen i kommunerna.

Statens produktivetsprogram

För att förbättra produktiviteten inom statsförvaltningen fortsätter regeringen genomförandet av produktivetsprogrammet. Under ramperioden 2008—2011 kommer produktivetsåtgärderna att minska behovet av personal med sammanlagt ca 8 500 årsverken. På motsvarande sätt uppskattas den naturliga avgången bland stats-

anställda under ramperioden 2008—2011 till ca 23 000 personer, av vilka ca 12 000 går i egentlig ålderspension. Utifrån regeringens planer motsvarar produktivitetsprojektens personalminskande effekt ungefär en tredjedel av den kalkylerade naturliga avgången.

Regeringen avser att genom rambeslutets nya åtgärder ytterligare minska personalen från det långtidsmål på 9 600 årsverken som den förra regeringen uppställde. Avsikten är att komma upp till en minskning om 4 800 årsverken. Enligt utredning har regeringen för avsikt att i början av hösten 2007 granska åtgärdsprogrammets verkningar åtgärdsvis utifrån finansministeriets koordinering samt komma överens om eventuella reallokeringar. I samband med ramen våren 2008 ska beslut fattas om förvaltningsområdesvisa allokeringar och tidtabellen för dem.

När förvaltningens struktur och verksamhet förnyas anser utskottet det viktigt att resultatet blir en planerad och konstaterbar produktivitetsökning både inom administration och serviceproduktion. En faktor som försvagar produktiviteten är sättet att i verksamheten understryka sektorernas betydelse. Detta är särskilt synligt i centralförvaltningen. Många problemkomplex är emellertid tväradministrativa vilket bör beaktas såväl i åtgärdsplaner för reformering av förvaltningen som i konkreta åtgärder.

Utskottet understryker att produktivitetsprogrammen ska vara realistiska. I annat fall leder de inte till bättre service utan i stället till försämringar eller till en ineffektivare administration. Sparåtgärder oberoende av kostnaderna leder inte till goda resultat.

Utskottet påpekar också att beslut att inte tillätta lediga anställningar i staten inte får basera sig på matematiska kalkyler. En sådan schematisk attityd har inget samband med seriös produktivitetsökning. Avgöranden som rör personalens storlek måste ha ett samband med hur statens uppgifter definieras och dessutom med andra produktivitetshöjande projekt och processer som samhällsutvecklingen har möjliggjort. Behovet av personal ska uppskattas med dessa faktorer som utgångspunkt och med beaktande av

att arbetsbördan för den enskilda anställda ska vara skälig.

Utskottet förutsätter att produktivitetsfrämjande åtgärder, såsom nya sätt att producera tjänster (elektroniska tjänster, samservice, naturliga administrativa helheter, servicecenter för stödtjänster, uppgiftsjustering och slimmade processer), utgör basen för en uppskattning av personalbehovet. Produktivitet innefattar även organisering av serviceenheter och förvaltning, ledning, utnyttjande av ny teknologi och samverkan med andra aktörer. En lyckad effektivisering av produktiveten höjer också arbetslivskvaliteten och gör uppgifterna mer attraktiva. Det finns skäl att i detta sammanhang påminna att riksdagen i samband med behandlingen av förvaltningsredogörelsen godkände ett uttalande där regeringen förpliktades att se till att regeringen i det statsfinansiella ramförfarandet svarar för att antalet statsanställda inte fastställs utifrån en schematisk matematisk kalkylmodell utan med hänsyn till statens utgifter samt de fördelar produktivitetshöjande projekt och processer genererar (FvUB 2/2006 rd).

Olika branscher och sektorer har olika möjligheter att öka produktiviteten. Med utgångspunkt i de nuvarande uppgifterna är det exempelvis möjligt att på området inre säkerhet se att behovet av polismän fortsättningsvis ligger på samma nivå som 2002. Detsamma gäller gränsbevakningsväsendets personal. Vid behov granskar utskottet denna problematik mer i detalj i samband med sitt utlåtande om nästa års budgetförslag.

Utskottet vill särskilt framhålla att personalen och personalorganisationerna ska ges fulla möjligheter att delta i utvecklandet av produktiviteten och övrigt arbete med anknytning till personalpolitik.

Utskottet anser att staten bör förbinda sig till ett likalönsprogram och reservera behövliga anslag för detta.

En stor del av arbetsuppgifterna inom staten förutsätter en hög utbildningsnivå. För att staten ska kunna anställa och så länge som möjligt hålla kvar utbildad arbetskraft krävs det konkreta åtgärder för att verkställa de personalpolitiska

riktlinjer genom vilka staten blir en allt bättre, konkurrenskraftigare och attraktivare arbetsgivare.

En relevant tillämpning av nya lönesystem och andra sporrande arrangemang förutsätter att de i verkligheten motiverar till arbete och att ämbetsverken har tillräckliga anslag för de nya systemen. Det krävs dessutom särskilda åtgärder för att kompensera de höga levnadskostnaderna i huvudstadsregionen. Bara på detta sätt kan den offentliga sektorn rekrytera och hålla kvar personal också i huvudstadsregionen.

Enligt utskottet är det också viktigt att utveckla ledningsarbetet och att ordna adekvat chefsutbildning för alla i förmansställning. Chefsuppgifter inom den offentliga sektorn handlar i mångt och mycket om att skapa och upprätthålla förutsättningarna för ett produktivt arbete. Detta förutsätter i praktiken också tillräcklig substanskunskap om det egna uppgiftsområdet. En viktig del av ledningsarbetet, vid sidan av en god personalledning, är att bättre stödja och utnyttja den

viktigaste resursen inom administrationen, dvs. sakkunskapen.

Statens regionaliseringsåtgärder baserar sig på lagstiftning som riksdagen har godkänt (FvUB 3/2002 rd). Utskottet har inte ändrat sin tidigare positiva hållning till regionalisering, som är av stor betydelse också för de regioner som är i mottagarställning. Av den finansiella ramen framgår att man accepterat tanken på att regionaliseringen medför utgifter under en övergångsperiod. Utskottet konstaterar att verkningarna av regionaliseringsåtgärder bör följas. Ansträngningar bör göras för att koordinera åtgärderna på ett sätt som eliminerar överlappande beslut.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 8 juni 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna (delvis)
Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent
Timo Korhonen /cent

Valto Koski /sd
Petri Pihlajaniemi /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Lenita Toivakka /saml (delvis)
Unto Valpas /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I sitt utlåtande till statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2008—2011 tog förvaltningsutskottet enligt vår uppfattning inte tillräckligt kraftigt ställning för statens ansvar för att garantera att kommunerna har tillräckliga medel för att sköta nya uppgifter som påförs dem. I motsats till utskottsmajoriteten förhåller vi oss negativt till förslaget att höja klientavgifterna.

Även om kommunekonomin har blivit något bättre beräknas kommunernas skuldbörda öka med 700 miljoner euro 2008. Skuldsättningen försämrar kommunernas möjligheter att tillhandahålla service. Den underdimensionerade nivån på ökningen av kommunernas och samkommunernas driftsutgifter (4,6 %) åren 2008—2011 har samma effekt. Staten borde därför redan från nästa år till fullt belopp — inte bara till

halvt belopp — säkerställa anslag till kommunerna så att de klarar av sina nya uppgifter.

Regeringsförklaringens anspråkslösa fattigdomspaket ökar antalet fattiga till fler än 700 000 personer denna valperiod. En höjning av klientavgifterna försämrar de mindre bemedlades utkomst och möjligheter till service utan att tvingas ta till utkomststöd. Vi godkänner därför inte klientavgiftshöjningen som ett sätt att finansiera kommunens service. Det vore mycket rättvisare att ge kommunerna behövliga statsandelar.

Förslag

Med stöd av det som anförs ovan anser vi

att förvaltningsutskottet i sitt utlåtande borde ha beaktat det vi anför ovan.

Helsingfors den 8 juni 2007

Veijo Puhjo /vänst
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Unto Valpas /vänst