

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2014 rd

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 april 2014 statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2015—2018 (SRR 4/2014 rd) till finansutskottet för beredning och beredde samtidigt de övriga fackutskotten möjlighet att lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ICT-direktör, överdirektör Anna-Maija Karjalainen, finansråd Veli-Matti Lehtonen, konsultativ tjänsteman Jere Lumme och finansråd Hannele Savioja, finansministeriet
- kanslichef Päivi Nerg, polisdirektör Sanna Heikinheimo, Gränsbevakningsavdelningens biträdande chef, konteramiral Matti Möttönen, direktör för IT-näten Pekka Tulokas och konsultativ tjänsteman Sanna Sutter, inrikesministeriet
- direktör Matti Väisänen, undervisnings- och kulturministeriet

- konsultativ tjänsteman Mikko Nygård och finanssekreterare Satu Seikkula, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Ilari Soosalu och chefsekonomist Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund
- förhandlingschef Kristian Karrasch, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ordförande Niko Simola, Löntagarorganisationen Pardia rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- riksåklagarämbetet
- Polisstyrelsen
- Nödcentralsverket
- Migrationsverket
- centralkriminalpolisen
- skyddspolisen
- Polisinrättningen i Helsingfors
- Gränssäkerhetsunionen rf
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- Finlands Avtalsbrandkårers Förbund ry
- Tullförbundet rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Planen för de offentliga finanserna 2015—2018

innehåller flera beslut som hänför sig till statens produktivitet och personal. Dessutom begränsas löneglidningen inom staten till den genomsnittliga nivån på den allmänna arbetsmarknaden (0,6 %) och av statsförvaltningens omkostnader

avdras anslag som motsvarar en produktivitetstökning på 0,5 procent. För att begränsa löneglidningen görs en anslagsminskning på 0,44 procent i omkostnaderna. Andelen ses över årligen.

De anslagsnedskärningar som fastställts i planen för de offentliga finanserna stramar ytterligare åt de redan snävt tilltagna omkostnadsmomenten för statens ämbetsverk och inrättningar. I och med minskningarna tvingas man vid flera av verken bereda sig också på permitteringar och uppsägning av personal. Statsrådet fattade 2012 ett principbeslut om omställningsskydd med tanke på omorganiseringen av statsförvaltningen. Principbeslutet har kompletterats med finansministeriets anvisningar 2013. Det är viktigt att omställningsskyddet beaktas vid organisationsförändringar och att personalens välmående och tillgången på personal tryggas.

Kostnaderna för lokaler utgör en betydande utgiftspost för de flesta statliga ämbetsverk. Den offentliga förvaltningen går in för att effektivisera sin verksamhet också genom att utnyttja lokaler med större effektivitet. Trots det har stigande lokalkostnader belastat omkostnaderna och ökat trycket på personalutgifterna, vilket de facto har försvagat möjligheterna för ämbetsverkens och inrättningarnas egentliga verksamhet. Som en positiv faktor noterar utskottet att ämbetsverkens omkostnadsmoment årligen utökas med ett kalkylmässigt tillägg som motsvarar indexförhöjningen av utgifterna för lokaler.

Utskottet har även diskuterat frågan om ökningen av ITC-kostnaderna. Inom statsförvaltningen pågår flera betydande ITC-projekt som ska ge effektivare verksamhet och bättre omvärldsvillkor för myndigheterna. Många projekt är dessutom beroende av varandra. Utskottet anser det vara viktigt och med tanke på kostnadseffektiviteten väsentligt att man ser till helheten, men också till systemens funktionella kompatibilitet. Förvaltningsområdena har förberett sig för projekten genom lämpliga resurser, men kostnaderna kan vara svåra att beräkna på grund av den komplicerade omvärlden. En fördröjning av projektet kan också medföra betydande extra kostnader och påverka andra projekt. En nog-

grannare planering och uppföljning av ITC-projekt än för närvarande är därför nödvändig.

Utskottet anser det beklagligt att landskapsutvecklingspengarna slopas. Anslaget har varit litet, men det har varit ett relativt effektivt och flexibelt medel för självständig utveckling i regionerna.

Den inre säkerheten

Planen för de offentliga finanserna innehåller ett sparbetning på 9,4 miljoner euro 2015 för inrikesministeriets förvaltningsområde. Sparbetandet uppgår till 25 miljoner euro på 2018 års nivå. Inrikesministeriets förvaltningsområde har genomfört och genomför just nu betydande strukture reformer inom förvaltningen för att effektivisera verksamheten. Dessutom genomgår inom inrikesministeriets förvaltningsområde flera datasystem förnyelser som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna arbeta med större effektivitet. I detta läge innebär de nya sparbetningen stora utmaningar och enligt erhållen utredning är det svårt att se att de kan nås utan konsekvenser för personalutgifterna och myndigheternas verksamhet. Utskottet finner situationen oroväckande eftersom inrikesministeriet med sina åtgärder påverkar säkerheten i vardagen och skapar beredskap för en mångfald säkerhetshot.

Nödcentralsverksamheten. Nödcentralsverket har genomfört ett omfattande projekt för att utveckla strukturen och verksamheten: antalet nödcentraler minskas från 15 till sex före utgången av 2014. I reformen ingår som en väsentlig del ett gemensamt informationssystem för nödcentraler (ERICA) som ska användas av myndigheterna gemensamt och som avses vara i bruk senast i slutet av 2015. Enligt utredning har nödcentralsreformen tills vidare gjort det möjligt att minska antalet årsverken med 61 jämfört med 2007 utan att servicestandarden har sjunkit. Dessutom beräknas det att jämfört med 2013 års nivå kan antalet årsverken minskas med 34 före utgången av 2017 under förutsättning att det nya informationssystemet för nödcentraler är i bruk. De besparingar för lokaler som nödcentralsreformen medför är redan beaktade i ramarna. En-

ligt erhållen utredning räcker besparingarna vid nödcentralsreformen dock inte till för att täcka de uppställda sparbetingen. Att minska på personalmängden ytterligare skulle också innebära sämre service för medborgarna och myndigheterna.

Informationssystemet för nödcentraler har beviljats extra anslag för 2013 och 2014 för att koppla systemet till förvaltningens säkerhetsnätverk (TUVE), men ytterligare finansiering behövs för t.ex. nödvändiga ändringar i myndighetsnätverket (VIRVE) och för att uppfylla kraven på datasäkerhet i nätverket TUVE. Enligt utredning till utskottet kan ett nytt nödcentralssystem inte tas i bruk med den föreslagna anslagsramen. Detta påverkar inte bara möjligheterna att nå målen för nödcentralsreformen och konkret nödcentralernas kapacitet att ta emot nödsamtal, utan också övriga säkerhetsmyndigheters verksamhet, t.ex. introduktionen av ett nytt gemensamt fältledningssystem för säkerhetsmyndigheterna (KEJO).

Polisväsendet. Inom polisen beräknas rambeslutet enligt de preliminära kalkylerna innebära att omkostnaderna före utgången av 2018 minskar med ca 24 miljoner euro vilket sänker polisens omkostnader till nivån för 2011 års rambeslut, dvs. ca 705 miljoner euro. Utskottet konstaterar att den arbetsgrupp som utredde polisens ekonomiska situation med anledning av 2011 års rambeslut konstaterade att den dåvarande ramen var otillräcklig för att upprätthålla nivån på polisens verksamhet. Följden blev att polisen rambeslutet våren 2012 anvisades tilläggsfinansiering för att balansera upp sin ekonomi och säkra den operativa kapaciteten. Polisförvaltningen har genomfört tre strukturreformer av vilka den senaste (PORA III) trädde i kraft i början av 2014. I enlighet med riktlinjerna i PORA III har organisatoriska ändringar gjorts i polisens förvaltning, nätverket av verksamhetsställen har förminskats och omkostnaderna har skurits ner så att en sänkning av utgiftsnivån på 35 miljoner euro kan nås men nivån på verksamheten kan bevaras. Efter reformerna finns det inte längre organisatoriska eller andra sparobjekt som är så betydande att

sparbetingen i planen för de offentliga finanserna kunde täckas utan konsekvenser för polisarbetet eller polisens personal.

I början av valperioden har antalet polismän varit 7 700—7 600. Det aktuella rambeslutet beräknas leda till att antalet polismän 2017 sjunker till under 7 000. Utskottet konstaterar att i samband med beredningen av 2012 års rambeslut beräknade polisförvaltningen att om polismännen blir färre än 7 200 sjunker polisens kapacitet betydligt och det försvagar särskilt de operativa resultaten för brottsbekämpningen och trafikövervakningen. Nu skulle vi tydligt underskrida denna nivå. I ett läge där polisförvaltningen har varit föremål för en långvarig reformprocess är så här omfattande sparkrav dessutom tunga med avseende på personalens arbetshälsa och arbetsmotivation. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om regeringens proposition med anknytning till reformen PORA III (FvUB 7/2013 rd) och anser det nödvändigt att polisens verksamhet planeras långsiktigt och att polisen har ekonomiska och operativa resurser som är anpassade till uppgifterna och genom vilka den kan sköta sina uppgifter på ett adekvat sätt. Med tanke på polisens funktionsförmåga är nödvändigt att garantera att det finns tillräckligt många polismän för insatser ute på fältet och i utredningsarbete. Utskottet ger akt på hur reformen PORA III genomförs och hur polisservicen utvecklas.

Gränssäkerhet. Gränsbevakningsväsendet genomförde en stor omstrukturering 2009—2012 som resulterade i en starkt nedbantad förvaltning. Dessutom har man dragit ner på antalet gränsbevakningsmän i lugna gränsområden. För närvarande genomför gränsbevakningsväsendet ett ekonomiskt anpassningsprogram som sträcker sig till 2017 och vars mål är att verkställa de sparbeslut som fattades 2011—2012 samt att hantera konsekvenserna av den allmänna kostnadsnivån. I samband med programmet minskas antalet årsverken med ca 300. Enligt preliminära uppgifter som utskottet tagit del av skulle den allmänna produktivitetssänkningen på 0,5 procent i planen för de offentliga finanserna minska omkostnadsanslaget med ca 1,1 miljoner euro

2015 och med 4,6 miljoner euro 2018. Till det kommer den minskning som beror på begränsningen av löneglidningen.

Verkställandet av de tilläggsnedskärningar som avses i rambeslutet kommer att innebära stora utmaningar med avseende på gränsbevakningsväsendets genomförda och planerade anpassningsåtgärder. På grund av gränsbevakningsväsendets kostnadsstruktur drabbar minskningen främst personalutgifterna och också den extra personal som planeras vid gränspassager. Det är också möjligt att alla som nu går på grundkurs för gränsbevakare inte kan utnämnas i tjänst. Utskottet betonar att gränsbevakningsväsendets främsta utmaning under de närmaste åren är att ha beredskap för att trygga en smidig och säker gränstrafik vid östgränsen, på Helsingfors-Vanda flygplats och i Helsingfors hamn. Hänsyn måste tas till ansvaret och skyldigheten för kontrollen av EU:s yttre gräns och EU:s bindande lagstiftning om Finlands in- och utresekontroller. Också i Finska viken bör beredskapen för att hantera maritima säkerhetshot förbli god.

Utskottet ser det som viktigt att vara beredd på ökad gränsövergångstrafik och att verksamheten utvecklas i samarbete med andra myndigheter vid gränsstationerna, bl.a. Tullen. Utskottet ser positivt på att Tullens omkostnader anvisas extra anslag för att trygga tullbevakningen vid östgränsen och för övervakning av resandeförsel av alkoholdrycker. Samtidigt omfattas också Tullen av de minskade omkostnadsanslagen och begränsningar av löneglidningar som fastställts i planen för de offentliga finanserna. De ändringar i nationella informationssystem som krävs av EU:s nya tullkodex kommer dessutom att kräva betydande satsningar inom Tullens ansvarsområde. Detta projekt ingår ännu inte i utgiftsramen för 2015—2018.

Dessutom betonar utskottet vikten av att polisen, gränsbevakningsväsendet och Tullen samarbetar kring bekämpningen av grov och internationell brottslighet. De här myndigheterna har också annat samarbete som är av extra stor betydelse för vardagssäkerheten och brottsbekämp-

ningen inte minst i glesbygden. Garantier för resurser är alltså viktiga också av den orsaken.

Kommunekonomin

Kommunernas och samkommunernas bokslutsprognoser visar att hela kommunekonomin sammanlagda årsbidrag var 2,7 miljarder euro 2013. Årsbidraget förbättrades med 0,9 miljarder euro jämfört med föregående år, delvis på grund av engångsfaktorer. På hela kommunekonomin nivå räckte årsbidraget med knapp marginal till för att täcka avskrivningarna, och kommunalekonomin resultat blev positivt. Nettoinvesteringarna fortsatte att öka, vilket innebar att skulden i kommunekonomin fortsatte att öka kraftigt. Tillståndet för fjolårets kommunekonomi var något bättre än vad som beräknades i bas-servicebudgeten för hösten 2013.

Kommunekonomin utsikter för de närmaste åren är dock oroväckande. Det finns nu en obalans mellan utgifter och inkomster i kommunekonomin. Den kommunala ekonomin kommer inte att nå balans under den granskade perioden hur man än räknar, eftersom årsbidraget inte räcker till ens för att täcka avskrivningarna. Skuldsättningen hotar fortsätta och trycket på kännbara höjningar av kommunernas skattesats har ökat ytterligare.

För att få de offentliga finanserna i jämvikt har statsandelarna för kommunernas basservice under de senaste åren skurits ned betydligt vilket fortfarande ger återverkningar under den aktuella perioden. Därför anser utskottet att det är positivt att anpassningsåtgärderna för 2015—2018 enligt ramförhandlingarna huvudsakligen består av besparingar i statens utgifter inom olika förvaltningsområden. Enligt utredning får samtliga statliga åtgärder som påverkar kommunekonomin 2015 en försvagande nettoeffekt på kommunekonomin på uppskattningsvis drygt 200 miljoner euro jämfört med 2014, men effekten beräknas stödja kommunekonomin 2017 när verkställandet av det strukturpolitiska programmet framskrider.

Utskottet noterar att de extra intäkter som väntas av höjningarna av kommunernas klient-

avgifter inom social- och hälsovård samt höjningar av fastighetsskatten ska avdras i sin helhet från kommunernas statsandelar. Enligt utredning inbringar de planerade höjningarna av klientavgifter inom social- och hälsovården ca 40 miljoner euro. Vi känner ännu inte till några kommunala beslut om att höja den allmänna fastighetsskattesatsen och fastighetsskattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende, men enligt rambeslutet väntas höjningarna av fastighetsskatter inbringa 54 miljoner euro. Utskottet konstaterar att en sådan sänkning inte har gjorts tidigare. Kommunernas klientavgifter och fastighetsskatten har varit inkomster som enbart påverkar kommunernas egen ekonomi, och de har inte räknats till kompenseringsen för ändringar av skattegrunder. Verkningarna av höjningen av de nedre gränserna för fastighetsskatten fördelas dessutom mycket ojämnt mellan kommunerna vilket innebär att det kan bli problematiskt att avgöra var sänkningarna ska sättas in. Utskottet anser att det behövs en klar uppfattning om hur saken kan föras vidare i fortsättningen.

I enlighet med det strukturpolitiska programmet ska de skyldigheter kommunerna har enligt sina lagstadgade uppgifter minskas och målet är att nå en total besparing på 1 miljard euro i kommunernas och samkommunernas omkostnader på 2017 års nivå. I ramarna för statsfinanserna ingår nu de åtgärder som kan genomföras med hjälp av klara författningsändringar eller andra åtgärder som staten kan vidta och som inverkar direkt på kommunernas verksamhet och kostnader. Dessa åtgärder täcker enligt en preliminär beräkning en tredjedel av de besparingar som eftersträvas. Utskottet anser att uppgifterna fortsättningsvis behöver gallras. Dessutom bör kostnaderna för kommunernas utgiftsökande projekt bedömas realistiskt. Vid den fortsatta beredningen finns det också skäl att diskutera principerna för finansieringen.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 14 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf (delvis)
Rakel Hiltunen /sd (delvis)
Reijo Hongisto /saf
Elsi Katainen /cent (delvis)
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent

Tapani Mäkinen /saml (delvis)
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Osmo Soininvaara /gröna (delvis)
Ulla-Maj Widenroos /sv (delvis)
ers. Lasse Hautala /cent (delvis)
Arja Juvonen /saf (delvis)
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

AVVIKANDE MENING

*Motivering**Regeringen har misslyckats i sin kommunpolitik*

Regeringens kommunpolitik har under hela valperioden förblivit virrig och trevande. Alla kommunreformer har syftat på att dra in hemkommunerna för ca 200 finländare. Det skulle innebära en aldrig förr skådad koncentration av boende, tjänster och beslutsfattande som inte gagnar någon.

Regeringen har utan att blinka låtit kommunborna betala för sina finans- och sysselsättningspolitiska tillkortakommanden då den som sparbetning inom statsfinanserna årligen har skurit ner statsandelar avsedda för finansiering av kommunala tjänster med historiskt stora summor. Systemet med statsandelar har använts som tumskruv i kommunreformen.

Jämnstora nedskärningar av statsandelarna har fördjupat klyftorna mellan kommunerna. Om man tar trycket att höja kommunalskattesatsen som måttstock kan skillnaderna mellan ytterligheterna vara upp till fyrfaldiga. Också statsandelsreformen fokuserar på att dela ut mer av statens budgetmedel från landsbygden och glest bebodda kommuner till rikare centralstäder med större skatteinkomster. Genom sina beslut har regeringen äventyrat den grundlagsfästa principen om finansieringsansvar i relationen mellan stat och kommun samt kommunbornas möjligheter att få lagstadgade kommunala tjänster på lika grunder med skälig skatte- och avgiftsbelastning.

Strukturprogrammet måste verkställas med omsorg

I höstas beslutade regeringen om ett strukturprogram vars syfte är att minska hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin. Kommunernas andel av detta är hälften. I den aktuella planen för de offentliga finanserna ingår dessutom målet att få

kommunekonomin i balans före utgången av 2018. Regeringen lovar också återhålla sig från att ålägga kommunerna nya uppgifter.

Mot den bakgrunden är det ofattbart att regeringen i sitt strukturprogram planerar nya och verkligt dyra åligganden, bland dem att ansvaret för finansieringen för långtidsarbetslösa lyfts över till kommunerna (150 miljoner euro), att läroplikten förlängs (Kommunförbundets beräkning 118 miljoner euro), att behovet av hemvård ökar till följd av kvotering av hemvårdsstödet (130 miljoner euro på 2018 års nivå) och att förskolan görs obligatorisk. Dessutom vältras kostnadsansvar indirekt över på kommunerna t.ex. genom en nedskärning på 100 miljoner euro av bastrafikledshållningen.

Verkställandet av strukturreformen för kommunernas del, totalt två miljarder euro, har delats upp i statliga och kommunala åtgärder enligt principen om lika delar. Ändå har staten fått ihop uppgifter som kan fräntas kommunerna för endast ca 300 miljoner. Det betyder att hela jobbet med strukturprogrammet håller på att ramla över på kommunernas ansvar.

En annan sak som inger oro har varit underbudgeteringen av de nya skyldigheter som planeras för kommunerna. Förlängningen av läroplikten kostar t.ex. kommunerna ca 120 miljoner euro enligt Kommunförbundets bedömning, medan regeringen påstår att kostnaden inte är mer än ca 15 miljoner euro.

Utskottet ser positivt på utgiftsbegränsningen för kommunekonomin, som ingår i strukturprogrammet och som hindrar statsmakten från att ålägga kommunerna nya uppgifter. Men som det ser ut nu träder den i kraft först under nästa regeringsperiod.

Centerns utskottsgrupp anser att regeringen måste ingripa i segregeringsutvecklingen som hotar kommunerna och hela regioner. Regeringen bör senast till hösten i detalj utreda vilka konsekvenser i eurobelopp de olika åtgärderna i strukturprogrammet får eftersom verkställandet

av strukturprogrammet i fortsättningen används som grund för nedskärningar av statsandelar. Regeringen bör avhålla sig helt från att ålägga kommunerna nya uppgifter eftersom vi inte har råd med dem. Utgiftsbegränsningen för att ålägga nya uppgifter måste tas i bruk omedelbart. Regeringen har skäl att avstå från att driva igenom kommunreformen med tvång. Resurserna måste riktas på att genomföra vårdreformen och att göra kommunerna mer livskraftiga. Statsandelsreformen måste också omprövas mot bak-

grunden av omställningarna i anordnandet av social- och hälsovårdstjänster.

Förslag

Vi föreslår alltså

att finansutskottet i sitt betänkande om redogörelsen om ramar för statsfinanserna 2015—2018 beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 14 maj 2014

Pirkko Mattila /saf
Reijo Hongisto /saf
Markus Lohi /cent

Lasse Hautala /cent
Arja Juvonen /saf