Utlåtande FvUU 8/2019 rd– RP 29/2019 rd, SRR 2/2019 rd

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2020 (RP 29/2019 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2020—2023 (SRR 2/2019 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 11.11.2019.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- kommun- och ägarstyrningsminister Sirpa Paatero, finansministeriet
- ICT-direktör, överdirektör Anna-Maija Karjalainen, finansministeriet
- avdelningschef, överdirektör Jani Pitkäniemi, finansministeriet
- avdelningschef, överdirektör Juha Sarkio, finansministeriet
- budgetråd Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- avdelningschef (förvaltnings- och utvecklingsavdelningen) Jukka Aalto, inrikesministeriet
- biträdande chef, konteramiral (gränsbevakningsavdelningen) Markku Hassinen, inrikesministeriet
- direktör för enheten för nationell säkerhet Petri Knape, inrikesministeriet
- avdelningschef (polisavdelningen) Tero Kurenmaa, inrikesministeriet
- styrnings- och utvecklingsdirektör (räddningsavdelningen) Taito Vainio, inrikesministeriet
- avdelningschef (migrationsavdelningen) Jorma Vuorio, inrikesministeriet
- kanslichef Anita Lehikoinen, undervisnings- och kulturministeriet
- ekonomichef Pasi Rentola, undervisnings- och kulturministeriet
- ekonomidirektör Mikko Staff, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Grimm-Vikman, social- och hälsovårdsministeriet
- president Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- biträdande dataombudsman Jari Råman, dataombudsmannens byrå

- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chef Robin Lardot, centralkriminalpolisen
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- direktör Jukka Aaltonen, Nödcentralsverket
- biträdande chef Raimo Pyysalo, Migrationsverket
- generaldirektör Hannu Mäkinen, Tullen
- polischef, poliskommendör Lasse Aapio, Helsingfors polisinrättning
- verkställande direktör Jari Sarjo, Senatfastigheter
- chefsekonomist Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund
- förhandlingschef Harri Sirén, Fackförbundet Pro rf
- förhandlingschef Markku Nieminen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- förhandlingschef Kristian Karrasch, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- arbets- och näringsministeriet
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- sametinget
- polisinrättningen i Lappland
- Polisstyrelsen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Gemensamt utlåtande om budgetpropositionen för 2020 och planen för de offentliga finanserna för 2020–2023

Under det pågående första riksmötet under valperioden har propositionen med förslag till statsbudget (budgetpropositionen) för 2020 och planen för de offentliga finanserna (ramarna för statsfinanserna) för 2020–2023 kommit till förvaltningsutskottet för behandling samtidigt. Därför har förvaltningsutskottet beslutat att slå samman dessa frågor och avge ett gemensamt utlåtande om dem. I regel behandlar riksdagen ramarna under vårsessionen, medan beslut om budgetpropositionen fattas under höstsessionen.

Utlåtandets struktur och tyngdpunkter

Förvaltningsutskottet behandlar i sitt utlåtande tre större helheter: 1) inre säkerhet, 2) invandring och integration samt 3) kommunekonomi. Dessutom fokuserar utskottet på tryggandet av diskrimineringsombudsmannens och dataombudsmannens verksamhetsförutsättningar. Tyngdpunkten i utlåtandet ligger på verksamhetsförutsättningarna för myndigheterna för den inre säkerheten och Migrationsverket samt på utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin.

I helhetsbilden av säkerheten har det under det innevarande decenniet framkommit nya hotfaktorer. Den allmänna säkerhetssituationen anses fortsätta att försämras i hela EU. Inre och yttre hot flätas samman allt tätare så att det inte längre som förr går att tydligt gestalta dem som hörande en-

bart till den ena eller den andra kategorin. Myndigheterna för inre säkerhet bär huvudansvaret för den operativa bekämpningen av säkerhetshot året runt, varje dag och dygnet runt.

Migrationsverkets uppgifter har ökat under de senaste åren och antalet ärenden har ökat, även om antalet asylsökande är klart mindre än 2015. Migrationsverkets tillståndsprocesser ska vara effektiva och högklassiga. När de utvecklas och påskyndas ska rättssäkerheten och kvaliteten på besluten tryggas. Migrationsverkets anslagsram är dock sjunkande. Utskottet anser att det är nödvändigt att trygga Migrationsverkets verksamhetsförutsättningar.

Kommunekonomins utsikter för de närmaste åren är oroväckande svaga. Utgifterna ökar snabbare än inkomsterna. Kommunernas utgifter ökar i synnerhet på grund av att utgifterna för social- och hälsovården ökar. Utskottet påpekar också att skillnaderna i utvecklingen ökar mellan kommunerna. För att trygga stabiliteten i den kommunala ekonomin behövs strukturella reformer utöver statens och kommunernas åtgärder. I enlighet med finansieringsprincipen ska staten dessutom när den ger uppgifter till kommunerna se till att kommunerna har tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter.

Inre säkerhet

Allmänt om myndigheternas verksamhetsförutsättningar

Förvaltningsutskottet har redan länge bekymrat sig över ökade och nya hot mot den inre säkerheten. Den inre säkerheten är en hörnsten i samhället, och det är nödvändigt att se till att den inte vittrar sönder i och med den betydande försämring av säkerhetsmiljön som skett under det innevarande årtiondet och i det förändrade säkerhetsläget på grund av myndigheternas bristfälliga verksamhetsförutsättningar. Man har inte kunnat reagera på det skedda på det sätt som säkerhetshoten förutsätter. Det beror på bland annat tidigare sparbeslut, medveten underbudgetering och ackumulering av konsekvenserna av dessa. Myndigheternas verksamhet utsätts således för två slags tryck: dels måste tidigare nedskärningar kompenseras, dels måste man svara på nya hot genom att förbättra prestationsförmågan.

Under den innevarande kan man för första gången på länge se positiva signaler i form av att man satsar på att förbättra deras verksamhetsförutsättningarna för myndigheterna för den inre säkerheten. Utskottet anser det vara nödvändigt bland annat för att trygga medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter att man i detta avseende också i praktiken kan agera målmedvetet under hela valperioden, även om fyra år är en kort tid för dessa åtgärder, med beaktande av utgångsläget och förändringarna i omvärlden samt behovet att höja myndigheternas prestationsförmåga och kompetens. De allt allvarligare säkerhetshoten hotar att realiseras om samhället inte vidtar effektiva bekämpningsåtgärder. I slutet av ramperioden är det dock nödvändigt att öka finansieringen för att den positiva utveckling som nu börjar inte ska brytas.

Under 2017 års riksmöte analyserade förvaltningsutskottet i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd) utvecklingen av den inre säkerheten under hela den tid utskottet funnits till, från 1990-talet fram till i dag (FvUB 5/2017 rd). Analysen fokuserar på konsekvenserna av försämringen i säkerhetsmiljön i ett läge där de gamla så kallade traditionella myndighetsuppgifterna fortfarande måste skötas. De viktigaste interna säkerhetshoten som berör

vårt land och hela Europeiska unionen hänger samman med bl.a. krishärdarna utanför EU och de försvagade stormaktsrelationerna. Dessa hot hänför sig till hybridhot, cybersäkerhet, hårdnande internationell organiserad brottslighet, gränssäkerhet, olaglig inresa och terrorism.

I den redogörelse som riksdagen godkänt har utskottet i fråga om sitt ansvarsområde dragit upp riktlinjer för utvecklingsåtgärderna för den inre säkerheten ända fram till mitten av nästa årtionde. När det gäller lägesbilden av den inre säkerheten och myndigheternas verksamhetsmiljö hänvisar utskottet inte bara närmare till det nämnda betänkandet om redogörelsen utan också till sitt utlåtande om en ändring av grundlagen (FvUU 7/2018 rd), sitt utlåtande om budgetpropositionen för 2019 (FvUU 29/2018 rd) och sitt betänkande om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (FvUB 36/2018 rd).

Under flera valperioder har det varit särskilt problematiskt med tanke på planeringen, utvecklingen och ledningen av verksamheten vid myndigheterna för den inre säkerheten samt skötseln av de egentliga uppgifterna och tillgången till säkerhetstjänster för medborgarna att säkerhetsmyndigheternas verksamhetsförutsättningar inte har tryggats systematiskt och långsiktigt. Syftet med det enhälliga betänkandet om redogörelsen om den inre säkerheten är bland annat att betona det politiska ansvaret och parlamentarismen över valperioderna.

Budgetering av omkostnader och inre säkerhet

Budgetering av omkostnader

Utöver myndigheternas egentliga verksamhetsutgifter täcker budgetens omkostnadsanslag exempelvis kostnader för datasystem och hyresutgifter för lokaler och utgifter för anskaffning av inventarier. Syftet med omkostnadsbudgeteringen är att ge myndigheterna prövningsrätt och marginaler för att täcka sina utgifter. Men med tiden har den underdimensionerade budgeteringen lett till att det inte längre finns någon marginal för eller några möjligheter till planenlig utveckling av verksamheten och att problemen har kumulerats.

Polisstyrelsen har för utskottet presenterat en preliminär kalkyl över polisens kostnadsstruktur jämte olika kostnadsslag. Utifrån denna grund har Polisstyrelsen också lagt fram ett eget förslag till inrikesministeriet, och ministeriet har för sin del efter behandlingen lagt fram sitt förslag till finansministeriet. Enligt uppgift är till exempel polisens ekonomi för nästa år i praktiken mycket fast bunden till nödvändiga utgifter utan marginal och möjlighet att utveckla verksamheten.

Vid utfrågningen av sakkunniga har det framkommit att den syn som framförts av en sektorsansvarig tjänsteman vid finansministeriet väsentligt avviker från inrikesförvaltningens uppgifter. Finansministeriet gör dock inte detaljerade och föregripande analyser och kalkyler i fråga om hur finansieringen kommer att räcka till för myndigheternas utgifter. Infallsvinkeln är enligt inkommen utredning på en ganska allmän nivå och i den beaktas inte till exempel den effekt som kan uppnås med den disponibla finansieringen eller i vilken utsträckning de hyreshöjningar som genomförs av statsägda Senatfastigheter samt de ständigt stigande IKT-utgifterna minskar den finansiering som är avsedd för den egentliga verksamheten.

Genom sakkunnigutfrågningen fick utskottet den uppfattningen att sektortjänstemannen vid finansministeriet inte riktigt är förtrogen med inrikesförvaltningens verksamhet, de utgifter som den ska täcka och de nödvändiga utgifter som inrikesförvaltningen inte kan påverka, utan som betalas automatiskt som kostnader som staten tar ut (lokaler och IKT). Utgiftsökningen budgeteras överhuvudtaget inte, utan den ska täckas genom omkostnadsanslaget, vilket förutsätter höjd produktivitet, trots att det inte finns förutsättningar för den nödvändiga produktivitetsutvecklingen. Enligt en utredning som fåtts vid utfrågningen får regeringen inte ens kännedom om till exempel ökningen av de lokalkostnader eller IKT-utgifter som staten tar ut själv.

Tilläggsfinansieringen kan enligt uppgift närmast basera sig på budgetlagar. Utifrån de praktiska erfarenheterna kan man dock till denna del konstatera att finansministeriets representant starkt har motsatt sig beviljandet av föredragningstillstånd för lagförslaget, om det vid en ändamålsenlig konsekvensbedömning enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner har ansetts att nya eller tilltagande uppgifter kräver tilläggsfinansiering. Enligt polisen medför den lagstiftning som reviderats under det innevarande årtiondet en betydande extra arbetsbörda (till exempel reformen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen).

Tanken verkar vara att skötseln av lagstadgade uppgifter i stor utsträckning kan basera sig på prövning och prioritering inom ramen för omkostnadsanslaget. I dessa uppgifter som staten själv sköter är det dock inte möjligt att med iakttagande av lagstiftningen agera på detta sätt annat än i mycket begränsad omfattning. De högsta laglighetsövervakarna verkar också känna igen de bekymmer som myndigheterna tar upp till denna del. Deras skyldighet är dock att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen. I detta sammanhang upprepar utskottet sin tidigare ståndpunkt att myndigheter eller enskilda tjänstemän inte kan ställas till svars för brister i skötseln av uppgifterna när regeringen och i sista hand riksdagen inte på behörigt sätt har tryggat förutsättningarna för skötseln av uppgifterna.

Dagens ramförfarande och den handlingsmodell som bygger på återkommande tilläggsbudgetar 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 av verksamheten och ekonomin bör således gälla en period som är längre än en valperiod.

Okontrollerade IKT-utgifter urholkar verksamhetsfinansieringen

Personalens arbetsinsats är helt väsentlig vid myndigheterna för den inre säkerheten. Den har av olika orsaker ännu inte kunnat ersättas med it eller andra tekniska lösningar. Fungerande tekniska system kan ha lett till att det har uppstått nya arbetssätt, att användningen av it har ökat och att prestationsförmågan har förbättrats. Vid hastighetsövervakning i trafiken har man till exempel mer än förr utnyttjat teknisk övervakning.

Staten har höga kostnader för datasystem och kostnaderna verkar fortsatt stiga årligen utan att de myndigheter som använder systemen har några som helst metoder för att dämpa den årliga ökningen av kostnadsnivån. Men dessa ökande kostnader för anskaffning, underhåll och drift beta-

las ändå i princip ur de knappa omkostnaderna utan att de stigande kostnaderna skulle kompenseras i sin helhet. Exempelvis kostnaderna för myndigheternas säkra datanät TUVE faller på användarna oavsett om det har beviljats tillräckliga medel för dem. Följden blir då att verksamheten anpassas för att medlen ska täcka kostnaderna för datasystem.

Vid myndigheterna för den inre säkerheten pågår det många projekt för anskaffning eller uppdatering av informationssystem. En del av dessa ikt-projekt är kraftigt försenade, en del har varken infriat förväntningarna eller motsvarat de uppställda kraven och en del har dessutom väsentligt överskridit kostnadsförslagen. 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. Projektet inleddes under föregående decennium. Enligt uppgift kommer datasystemet Vitja enligt planerna att tas i bruk i slutet av 2021.

Utskottet ser det som nödvändigt att staten å ena sidan satsar på nödvändig beställar- och avtalskompetens och å andra sidan på kraven på systemleverantörerna om att informationssystemen ska vara fungerande, användbara, användarvänliga och kompatibla. I avtalskompetensen ingår också att hantera kostnaderna för drift av ikt-systemen under deras livscykel.

Senatfastigheter och lokaler

Senatfastigheter är ett statligt affärsverk med uppgift att tillhandahålla statliga ämbetsverk och inrättningar lokaltjänster och annan direkt anknytande service. Senatfastigheters tillgångsposter ägs av finska staten och är i affärsverkets ägarbesittning. Senatfastigheter har totalt cirka 6,2 miljoner kvadratmeter hyreslokaler i närmare 10 000 byggnader. Av dessa står polisens lokaler för cirka 4 procent samt Gränsbevakningsväsendets och Tullens lokaler för cirka 3 procent var.

Trots att de statliga ämbetsverkens lokalkostnader överlag har sjunkit har det skett en kraftig uppgång i lokalkostnaderna för de myndigheter som har hand om den inre säkerheten, såsom polisen och Gränsbevakningsväsendet. Det beror enligt uppgift på att villkoren för verksamheten har förändrats, säkerhetskraven skärpts och myndigheternas byggbestämmelser ändrats. Dessutom är en betydande del av i synnerhet polisens, men också Gränsbevakningsväsendets lokaler så gamla att de kräver ombyggnad, och en del har allvarliga problem med inomhusluften. Fastigheternas tekniska kvalitet kommer genom ombyggnaderna att motsvara dagens bestämmelser och säkerhetsmyndigheternas krav, vilket enligt uppgift också kommer att påverka hyresnivån.

Gränsbevakningsväsendet hyr lokaler inte bara av Senatfastigheter utan även av externa aktörer. Hyresnivån för de lokaler som tidigare hyrts av Senatfastigheter har de senaste åren varit oförändrad. Under ramperioden kommer Gränsbevakningsväsendets lokalkostnader likväl att öka, bland annat på grund av utvecklingsprojekt och ombyggnader vid gränsövergångsställen. Gränsbevakningsväsendet har tidigare meddelat att det genom egna åtgärder skulle kunna ta hand om de fastigheter som det använder förmånligare och bättre än vad Senatfastigheter gör i dagens läge. Utskottet har också mer allmänt uppfattat att Senatfastigheters fastighetsskötsel lämnar mycket att önska.

Redan tidigare föreslog utskottet i utlåtandet FvUU 29/2018 rd att kraven på säkerhetsmyndigheternas fastigheter och delvis också fastigheternas läge föranleder ett behov att ordna byggandet, underhållet och reparationen 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. De pågående lokalprojekten inom förvaltningsområdet och den tilläggsfinansiering som behövs innebär enligt inrikesministeriets beräkning ett behov av tilläggsfinansiering på cirka 35 miljoner euro under ramperioden (sammanlagt 51 lokalprojekt), inklusive Skyddspolisens lokaler.

Här hänvisar utskottet till det ovannämnda utlåtandet där utskottet mer allmänt framhåller att åtgärderna för ökad utrymmeseffektivitet och de nya planlösningarna (till exempel multifunktionslösningar) inte får ha negativa konsekvenser för arbetshälsan, arbetsvillkoren, arbetskvaliteten eller effektiviteten. 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.

Personalens välbefinnande i arbetet påverkas också av att problemen med inomhusluft snabbt ökar i gamla lokaler som är i dåligt skick. Problemet måste åtgärdas snabbt för att personalens hälsa och välbefinnande i arbetet ska kunna tryggas.

Utveckling av omkostnadsbudgeteringen och återställande av legitimiteten

Omkostnadsbudgeteringen har inom säkerhetssektorn lett till att en allt större del av den budgetfinansiering som är avsedd för egentlig verksamhet går till ikt- och lokalutgifter.

Förvaltningsutskottet och de operativa aktörerna för inre säkerhet har enligt utskottets bedömning redan en längre tid haft en gemensam uppfattning om vad som krävs för att sköta uppgifterna och om tryggandet av de ekonomiska förutsättningarna. Inrikesministeriet har haft en liknande uppfattning. Motsvarande problem med alltför stor skillnad mellan verksamhet och ekonomi återspeglas ända till riksdagens budgetbehandling och även inom riksdagen.

Utskottet uttrycker sin djupa oro över att uppfattningen hos finansministeriet, som ju i sista hand ansvarar för budgetpropositionen och ramarna, enligt utredning till utskottet inte motsvarar den uppfattning som de myndigheter som ansvarar för verksamheten har om den finansiering som behövs för att utföra uppgifterna. Det måste gå att av nyckeltalen för ekonomin och deras genomslag bilda ett gemensamt och verklighetstroget kunskaps- och beräkningsunderlag samt att utifrån det dra enhetliga slutsatser med utgångspunkt i de behov som berör skötseln av de lagstadgade uppgifterna. Utgifterna ska granskas som en helhet där en tillräcklig finansiering ska tryggas för alla delområden, såväl för tillräcklig personal och kompetensutveckling som för lokaler, informationssystem, fordon och skyddsutrustning samt för utgifter för vardagsverksamhet. Utskottet betonar också att den helhet som består av laglighetsövervakning, rättsvård och verkställighet och som bildas av de brottsbekämpande myndigheterna, åklagarna, domstolarna och Brottspåföljdsmyndigheten ska beaktas i budget- och ramförfarandet så att statens uppgifter kan skötas på ett heltäckande sätt i den nämnda helheten.

I fråga om säkerhetsuppgifter som staten själv sköter har den kalkylerade omkostnadsbudgeteringen och ramförfarandet i alltför hög grad lösgjort sig från den faktiska utgiftsstrukturen. Utskottet anser det därför nödvändigt att uppdatera de nämnda kalkylerade ekonomiska elementen så att de baserar sig på de faktiska kostnaderna, för att man i statens egna uppgifter ska kunna återställa den rationella planmässigheten i ekonomin.

Polisväsendet

Omvärlden

Sedan 1990-talet har det inte skett någon väsentlig förändring i den totala mängden så kallad traditionell brottslighet (se FvUB 5/2017 rd). Åren 2017 och 2018 anmäldes cirka 430 000 brott mot strafflagen. Under nämnda år har polisen fått kännedom om cirka 400 000 trafikbrott. Det totala antalet brott beräknas i år minska från de två föregående årens nivå från sammanlagt cirka 820 000 brott enligt polisens bedömning till något under 700 000 brottsanmälningar. Minskningen verkar bero på det minskade antalet trafikbrott.

I brottsutredningen har utredningsgraden småningom sjunkit allt lägre sedan 1990-talet, och denna utveckling ser ut att fortsätta. I fråga om brott mot strafflagen (exklusive trafikbrott enligt strafflagen) har utredningsgraden redan sjunkit till under hälften av de brott som begåtts. Av de nuvarande cirka 36 000 brotten mot liv och hälsa (cirka 100 brott per dag) kan fortfarande drygt 60 procent utredas och 80 procent av de egentliga brotten mot liv och hälsa. Under det gångna decenniet har antalet egendomsbrott sjunkit till något över 200 000 brott (550 brott per dag), men samtidigt har också utredningsprocenten sjunkit till under 38 procent. Egendomsbrott utan utredningsuppslag förblir i praktiken nästan helt outredda. Antalet narkotikabrott har stigit under hela 2010-talet, och år 2018 var deras antal drygt 26 000 (cirka 70 brott per dag). Antalet sexualbrott har ökat betydligt och deras antal beräknas uppgå till 4 400 i år. Det är oroväckande att uppklarningsprocenten för de viktigaste brotten mot liv och hälsa har sjunkit. Man kan dra slutsatsen att brottmålen har blivit allt mer krävande att utreda och att resurserna för brottsutredningen är så små att man inte ens i fråga om de brott som klassificerats som viktigast kan upprätthålla den nuvarande nivån. Utskottet anser det vara nödvändigt att man kan stoppa den negativa trenden i fråga om graden av utredning av brott och få till stånd en heltäckande höjning av uppklarningsprocenterna.

Utskottet noterar att brotten allt mer drabbar vissa sårbara grupper. Detta syns bland annat som en ackumulering av problem, i form av fenomenet ”ensamma vargar” samt i fråga om unga med många problem som figurerar som både gärningsmän och offer för brott. Antalet anmälda sexualbrott har ökat och användningen av narkotika och den brottslighet som anknyter till den verkar öka. Enligt uppgift ökade antalet sexualbrott som anmälts till polisen med 15 procent 2018 jämfört med året innan. I det totala antalet har utlänningarnas andel varit 25 procent i hela landet och över 50 procent i Helsingfors. Ungefär hälften av rattfyllerierna skedde under narkotikapåverkan. Och endast en del av de olika formerna av brottslighet kommer till polisens kännedom. Det är sannolikt att anmälningsviljan överlag har minskat, när man vet att polisen inte har tillräckliga möjligheter att satsa på utredningen av i synnerhet så kallad massbrottslighet. En sådan utveckling undergräver rättsstaten.

Med tanke på medborgarnas trygghetskänsla är det också oroväckande att antalet beslut om begränsning av utredningen av brott mot strafflagen har stigit från drygt 5 000 beslut 2010 till 20 000 fall 2018. Antalet öppna mål har under motsvarande tidsperiod årligen ökat från nivån 50 000 brottsanmälningar till sammanlagt 74 000 öppna mål år 2018. I fråga om brott mot strafflagen har utredningstiden stigit stadigt från 88 dagar i genomsnitt i början av det innevarande årtiondet till 130 dagar i genomsnitt år 2018. En orsak till de längre utredningstiderna är också att brotten är allt mer mångfacetterade och internationella och att utredningen av dem är allt mer krävande. Utredningstiderna är långa till exempel i fråga om ekonomiska brott. Den ständigt ökande brottsligheten på nätet och med hjälp av nätet är också krävande med tanke på brottsutredningen. Även den organiserade brottsligheten, som i allmänhet är kopplad till strävan efter ekonomisk vinning och som också strävar efter att infiltrera samhällets lagliga strukturer, fortsätter att växa, internationaliseras och bli allvarligare.

Från och med början av 2010-talet lyckades staten få tillbaka mer och mer ekonomisk vinning av brott fram till toppåret 2014 då beloppet uppgick till 60 miljoner euro. Åren 2016 och 2017 uppgick värdet av den återtagna vinningen av brott till endast 20 miljoner euro. I fjol lyckades man dock återgå till en uppåtgående utveckling och ett återtagande av sammanlagt 36,5 miljoner euro.

Omställningen i polisens handlingsram under innevarande årtionde hänger ihop med en ny typ av kriminalitet och hot. Centrala sektorer för polisen i detta sammanhang är cybersäkerhet, gängbildning, utslagning, utmaningar för polisväsendet i samband med invandring, terrorism och hybridhot.

Det årliga antalet larmuppdrag har de senaste åren varit ungefär en miljon, varav cirka 100 000 har blivit oskötta på grund av resursbrist. Utifrån uppgifter som utskottet fick vid utfrågning av sakkunniga har man satsat på att trygga tillgången till brådskande utryckningstjänster, och övervakningen har utökats i områden som är utsatta för störningar. Lägesbilden för omvärlden visar dock att utryckningstiderna fortsatt blir längre. En allt viktigare utmaning i vårt föränderliga samhälle är å ena sidan det stora behovet av polisens utryckningstjänster i tätorter och å andra sidan tillgången till tjänster i glesbygden överlag. Det är till exempel nödvändigt att få brådskande hjälp för att skydda liv och hälsa på olika håll i landet. Utskottet kräver att svarstiderna för brådskande utryckningsuppdrag förkortas och att det fastställs maximala svarstider för brådskande utryckningsuppdrag samt att tillgången till polistjänster garanteras i alla kommuner i Finland.

De olika förhållandena i olika delar av landet påverkar polisens olika uppgifter. I vår huvudstad sköter polisinrättningen i Helsingfors många riksomfattande och särskilda uppgifter, till exempel säkerhetstjänsterna under Finlands ordförandeskap i EU i höst i egenskap av central myndighet. Ansvarsområdet för polisinrättningen i Lappland å sin sida är exceptionellt stort geografiskt sett. Utöver att området är glest bebyggt är avstånden mellan tätorterna ofta långa. I Lappland finns också växande vinterturistcentrum och vida ödemarker.

Årsverken

Polisens uppgifter är personalintensiva och människans arbetsinsats kan inte ersättas med andra åtgärder eller teknik annat än i begränsad omfattning. I enlighet med betänkandet om redogörel-

sen för den inre säkerheten FvUB 5/2017 rd förutsätter förvaltningsutskottet att polisens personal återställs till samma nivå som i början av det innevarande årtiondet, dvs. 7 850 polismän.

År 2018 har man lyckats stoppa minskningen av antalet poliser och i år har antalet årsverken börjat stiga. Utskottet är nöjd med att man i regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering lovar att höja antalet polismän till 7 500 under denna valperiod. Ett lyckat genomförande av regeringsprogrammet är nödvändigt, och det gör det möjligt att med beaktande av utbildningsmöjligheterna och den uppskattade avgången realistiskt sträva efter målet att utöka personalresurserna till 7 850 årsverken.

För att nå etappmålet på 7 500 polismän behöver ramarna dock höjas under de sista åren under ramperioden. Utskottet anser det vara viktigt att man i slutet av ramperioden också ser till att de åtgärder som målet på 7 850 årsverken förutsätter vidtas för de två första åren av följande valperiod. Polisens utbildningsresurser gör det i sig möjligt att uppnå både det ovannämnda etappmålet och målet för 2025.

I en nordisk och annan internationell jämförelse är antalet poliser fortfarande litet även enligt målnivån 2025. Säkerhetsläget i Finland har dock ännu inte blivit sådant att man på basis av den tillgängliga informationen bör vidta sådana massiva resursökningar som enligt utskottets uppfattning genomförs åtminstone i vårt grannland Sverige.

Utskottet anser att målnivån för 2025 ska räcka till för att man i den nuvarande säkerhetspolitiska omgivningen relativt väl kan sörja för medborgarnas säkerhet, inklusive skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utskottet bedömer att resurserna då inte hela tiden är bundna bara till de allra nödvändigaste uppgifterna. Utskottet anser att det då också finns bättre möjligheter att använda resurser för den viktiga förebyggande verksamheten. Syftet med polisens nya förebyggande strategi är att stärka människors trygghetskänsla och minska de ekonomiska och mänskliga kostnaderna för brott och störningar. I den förebyggande verksamheten är det viktigt att till exempel polisen och de sociala myndigheterna samarbetar dygnet runt. Också ett effektivt informationsflöde från social- och hälsovårdsmyndigheterna och undervisningsväsendet till polisen för att skydda liv och hälsa utgör viktig förebyggande verksamhet, vilket påpekats i ett uttalande i förvaltningsutskottets betänkande FvUB 41/2014 rd. Mer systematiskt kan man också satsa till exempel på bekämpning av ekonomisk brottslighet och återtagande av vinning av brott samt på övervakning av tung trafik. Övervakningen av den tunga trafiken anknyter också till bekämpningen av svart ekonomi. Dessutom är det skäl att nämna att man genom utökad kameraövervakning inte kan utreda förarnas körtillstånd.

Tryggandet av ett tillräckligt antal anställda vid polisen bidrar till personalens välbefinnande och ork i arbetet samt minskar den belastning som noterats också vid arbetarskyddsinspektioner. Utskottet är oroat över att förändringarna i omvärlden och den ökade svårighetsgraden i polisarbetet, bland annat på grund av den ökande organiserade brottsligheten och störandet av polisens arbete samt ifrågasättandet av polisverksamhetens tillförlitlighet, bidrar till att öka arbetsbelastningen och sjukfrånvaron.

Lokaler och inventarier

Polisens lokalutgifter ökar kraftigt. Motsvarande finansiering ingår varken i budgetpropositionen eller i ramarna för de kommande åren. Lokalkostnaderna beräknas öka från 67,7 miljoner euro 2016 till 86,1 miljoner euro före 2023. Därefter stiger lokalkostnaderna inom ett par år till över 100 miljoner euro per år. Det beror på 1) byggnadstekniskt ålderstigna lokaler (i vissa lokaler finns det allvarliga problem med inomhusluften), 2) polisstationer i överensstämmelse med det nya konceptet för polishus, 3) ett behov av ombyggnad av lokaler för frihetsberövade personer, 4) en höjning av säkerhetsnivån på lokalerna och 5) kopplingar till lokalprojekt inom andra förvaltningsområden.

Bland polisens lokaler finns för närvarande 11 lokaler som klassificerats som inomhusluftsobjekt för vilka det också har inrättats arbetsgrupper för inomhusluften för att lösa problemet, samt två möjliga framtida inomhusluftsobjekt med hög risk. I fem objekt har personal flyttats till ersättande lokaler. I dessa och andra allvarliga objekt förekommer omfattande symptom och sjukdomar samt yrkessjukdomar som orsakats av problem med inomhusluften. Sammanlagt omfattar inomhusluftsobjekten cirka 55 000 m^2, vilket är cirka 13 procent av polisens alla lokaler (cirka 432 000 m^2). Vid dessa objekt har det arbetat sammanlagt cirka 1 700 anställda, dvs. över 20 procent av polispersonalen i vårt land.

Den ökade kostnadsnivån och underskottet i fråga om budgeteringsnivå på lång sikt bidrar till att det är utmanande, nästan omöjligt, att förnya polisens fordonspark och hålla den i skick.

Skyddspolisen

De förändringar som skett i vår säkerhetsmiljö under de senaste åren har lett till att lagstiftning om civil underrättelseinhämtning stiftats och att befogenheter för underrättelseinhämtning tagits i bruk. Förändringarna har också bidragit till skyddspolisens ökade resurser, vilket har synts som en motiverad ökning av årsverken och omkostnader. Skyddspolisen har också ändrat sin organisation och effektiviserat sin verksamhet så att den motsvarar kraven i både den nya lagstiftningen och den säkerhetspolitiska omgivningen.

Utskottet konstaterar att för att upprätthålla den nationella säkerheten i en verksamhetsmiljö som är under stor förändring krävs det att skyddspolisens verksamhetsförutsättningar säkerställs och kapacitet utvecklas. Dessa omställningar i omvärlden har hittills påverkat skyddspolisens samtliga verksamhetssektorer. Med anknytning till strävan att svara på förändringarna i omvärlden vill utskottet inskärpa att skyddspolisen bör ha tillräckliga förutsättningar för att utnyttja befogenheterna enligt lagen om civil underrättelsehämtning på ett effektivt sätt. Därför anser förvaltningsutskottet att det är viktigt att de viktigaste delarna av skyddspolisens nya övergripande datasystem kan tas i användning före utgången av 2020 och att den tekniska infrastruktur som lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning förutsätter färdigställs under 2021.

I och med att skyddspolisen växer har också frågan om lokaler blivit allt viktigare. För skyddspolisen planeras alltså ett nytt verksamhetsställe, och ett tjänstemannaarbete i anslutning till det pågår.

Utskottet anser att resurstillskotten i budgetpropositionen bildar en adekvat bas för utvecklingen av skyddspolisens verksamhet när omvärlden och lagstiftningen ändras. I de kommande budget- och rambesluten ska det avgöras hur finansieringen av kostnaderna för upprätthållande av verksamheten och de stigande lokalkostnaderna ska tryggas.

Gränsbevakningsväsendet

Gränssäkerheten hör till EU:s prioriteter

Från och med 2021 inrättas permanenta europeiska gräns- och kustbevakningsenheter under Europeiska gräns- och kustbevakningen (Frontex). Därigenom uppstår en skyldighet för medlemsländerna att ställa personal till Frontex förfogande. Varje medlemsstat är skyldig att betala utbildnings-, löne- och beredskapskostnader och permanenta kostnader för uppehälle för den personal som den bidrar med. Med den finansiering som tas in i budgetpropositionen för nästa år bereder man sig på att genomföra Finlands förpliktelser. Under ramperioden har man berett sig på utgifterna för de permanenta trupperna med ett belopp på drygt 4 miljoner euro per år så att finansieringen i slutet av ramperioden stiger till 4,78 miljoner euro 2023.

Prioritering av ekonomi och uppgifter

Gränsbevakningsväsendet har anpassat och effektiviserat sin verksamhet redan de senaste tjugo åren. Anpassningsåtgärderna inom ekonomin 2012 och de därpå följande extra besparingarna har bidragit till en ytterligare minskning av Gränsbevakningsväsendets personal, förseningar i förnyandet av den tekniska övervakningsutrustningen samt ersättandet av den föråldrade luftövervakningsmaterielen och den havsbaserade materielen. I fråga om data- och övervakningssystem har man varit tvungen att fokusera på att ha dagens system i drift på miniminivå.

Gränsbevakningsväsendet har meddelat att man tvingas prioritera sina uppgifter och fokusera på övervakningen av östgränsen på basnivå, säkerheten för gränstrafiken och ledningen av sjöräddningen. Samtidigt har Gränsbevakningsväsendet meddelat att det fullgör sina skyldigheter i fråga om det militära försvaret fullt ut (FvUU 29/2018 rd). Utskottet understryker att Finland som ett land vid unionens yttre gräns måste kunna sköta sin gränsbevakning med större effektivitet än på basnivå.

Utskottet konstaterar som en positiv omständighet att det i budgetpropositionen för nästa år föreslås 15 miljoner euro för ersättningsinvesteringar i Gränsbevakningsväsendets tekniska system för övervakning av land- och sjögränsen. Det är nödvändigt att förnya de nuvarande tekniska övervakningssystemen. Det finns ingen extra personal tillgänglig för att ersätta föråldrad teknik.

För tryggande av gränssäkerhetens prestationsförmåga och det nuvarande antalet gränsbevakare föreslås i regeringens proposition RP 29/2019 rd för nästa år en tilläggsfinansiering på 1,3 miljoner euro och en anslagsökning på 2,3 miljoner euro i anslagsramen för 2021. I slutet av ramperioden år 2023 uppgår tilläggsfinansieringen till 4,3 miljoner euro. Tyvärr kan denna finansiering inte täcka en tidigare föreslagen men inte godkänd ökning på 15,9 miljoner euro för lokalutgifterna och för att trygga kapaciteten inom gränssäkerheten. I Gränsbevakningsväsendets långsiktiga program för utveckling av fastighetsbeståndet 2020—2025 finns för närvarande 22 lokaler

som klassificerats som inomhusluftsobjekt. Redan i 11 objekt har personal behövt flyttas till ersättande lokaler. Sammanlagt mer än 200 personer har flyttats.

Jämfört med inrikesministeriets förslag har ett tillägg på 4,8 miljoner euro för att täcka reparationsskulden för Senatfastigheters hyreslokaler uteblivit i budgetpropositionen för nästa år. Avsikten är att tillägget gradvis ska stiga till 6,4 miljoner euro. I inrikesministeriets förslag saknas den tilläggsfinansiering för att trygga kapaciteten inom gränssäkerheten och antalet gränsbevakare som stegvis avses stiga från 11,8 miljoner euro år 2020 till 15,1 miljoner euro. Utöver dessa har det för 2020 föreslagits ett anslag på 5 miljoner euro för planering av nya utsjöbevakningsfartyg och för 2020—2022 ett anslag på 40 miljoner euro för ersättning av Dornier-bevakningsplanens kapacitet. Dessutom saknas i fråga om 2020—2023 de 35,5 miljoner euro som behövs för reformen av systemet för övervakning av land- och sjögränserna. Dessutom hänvisar utskottet till sitt tidigare utlåtande (FvUU 29/2018 rd), där det framgår uppgifter som delvis kompletterar detta utlåtande.

På basis av inkommen utredning konstaterar utskottet sammanfattningsvis att den nivå på omkostnaderna som föreslås för Gränsbevakningsväsendet för 2020 inte räcker till för att upprätthålla den nuvarande verksamhetsnivån och kapaciteten som är dimensionerade enligt den rådande säkerhetsmiljön. Den föreslagna nivån på omkostnaderna möjliggör inte rekrytering av ersättning för en årlig avgång av gränsbevakare, vilket innebär att den operativa personalen minskar med cirka 30 gränsbevakare. Gränsbevakningsväsendets beredskap och kapacitet för gräns- och sjösäkerhetsuppgifter vid riksgränserna och till havs måste minskas. Gränsbevakningsväsendets genomslagskraft och synlighet vid kusten, i skärgården och i glesbygden minskar. Otillräckliga omkostnader minskar Gränsbevakningsväsendets luftfartygs och fartygs användbarhet för sjösäkerhetsuppgifter, vilket bland annat ökar förseningarna i räddningen av människoliv i havsområdet. Den otillräckliga nivån på omkostnaderna ökar den redan tidigare uppkomna investeringsskulden i fråga om fordonsparken, tekniken som stöder gränskontroller vid gränstrafiken, operativa datakommunikationsförbindelser samt personliga maktmedels- och skyddsinstrument. Nivån på omkostnaderna gör det inte möjligt för Gränsbevakningsväsendet att förbinda sig till renovering av lokaler ens på grund av akuta problem med inomhusluften. Gränsbevakningsväsendets arrangemang för lagring och övervakning av material som är känslig för tillgrepp kan inte förbättras på det sätt som den senaste utvecklingen i säkerhetsmiljön kräver.

Utskottet anser det vara nödvändigt att förutom att trygga en tillräcklig nivå på Gränsbevakningsväsendets omkostnader även trygga Gränsbevakningsväsendets centrala riksomfattande kapaciteter: förnyelsen av två bevakningsplan, tekniska övervakningssystem och två utsjöbevakningsfartyg tryggas enligt den planerade tidtabellen, som baserar sig på att den nuvarande materielen kommer att nå slutet av sin livslängd.

Utskottet konstaterar vidare att den planerade internationaliseringen av gränsövergångsstället i Parikkala avsevärt och permanent ökar Gränsbevakningsväsendets omkostnader. Utskottet anser att budgetpropositionen och ramarna inte möjliggör någon internationalisering. Det är inte heller möjligt att anvisa personal till Parikkala från andra gränsövergångsställen i den nuvarande resurssituationen.

Tullen

Utskottet konstaterar att Tullen redan en längre tid har tvingats minska sin personalmängd. Från år 2006 då statens produktivitetsprogram inleddes till slutet av 2019 har personalen minskat med totalt över 700 årsverken. Siffran omfattar en överföring av ungefär 200 årsverken till Skatteförvaltningen i samband med överföringen av bil- och punktbeskattningen 2017.

På grundval av erhållen utredning har Tullen ändå förmått anpassa sin verksamhet planenligt trots personalminskningen med hjälp av digitalisering av kundtjänster och målorienterad tillsyn. På grund av den knappa finansieringen har en del av de uppgifter som skulle ha krävt mer personal lämnats obesatta. Detta har försvårat förmågan att skapa sådan ny kompetens som ibruktagandet av ny teknik kräver.

Utskottet anser att det är positivt att Tullen har kunnat stabilisera sin personalmängd till nivån vid utgången av fjolåret, dvs. cirka 1 860 årsverken. Tullen har för första gången på länge klarat av att kompensera personalbortfallet planenligt inom de uppgifter och med en sådan kompetensprofil som behövs mest. Tullen har också inlett rekrytering av 60 personer för tullklarerings- och tillsynsuppgifter för att hantera det ökade antalet tulldeklarationer på grund av Storbritanniens utträde ur EU.

Anslaget för Tullens omkostnader är cirka 166 miljoner euro år 2020. För Tullen föreslås 3,3 miljoner euro i nya anslag för effekterna av den ovannämnda ökningen av antalet tulldeklarationer, 846 000 euro för det årliga upprätthållandet av registret över bank- och betalkonton enligt det femte penningtvättsdirektivet och 700 000 euro för att ännu under 2020 upprätthålla informationssystemen inom Veto-projektet under övergångsperioden. Dessa anslagsökningar motsvarar ökningen av Tullens obligatoriska kostnader. Dessutom ska Tullen få 270 000 euro för bekämpning av afrikansk svinpest. Däremot ingår i budgetpropositionen inte den finansiering på cirka 1,1 miljoner euro som Tullen föreslår för tilläggsutgifterna till följd av det obligatoriska ibruktagandet av säkerhetsnätet för den offentliga förvaltningen (TUVE).

Anslagsramen för Tullen minskar betydligt 2022, vilket huvudsakligen beror på att tilläggsfinansieringen för totalreformen av tullklareringssystemet upphör. Rambeslutet innehåller inga resurser för Tullen för att utveckla en eventuell gränsstation i Parikkala. Enligt den utredning som fåtts medför slopandet av den nedre gränsen för mervärdesskatt 2021 ett betydande behov av tilläggsarbetskraft för Tullen. Till denna del innehåller rambeslutet anslag endast för IKT-kostnader.

Utskottet konstaterar att en smidig tullklareringsprocess och uträttande av ärenden vid gränserna förutsätter en lämplig personalstyrka samt tillräcklig och tidsenlig utrustning. Också tillsynsarbetets effektivitet är beroende av antalet kompetenta arbetstagare och utrustningens tillräcklighet och kvalitet. Tullens service- och övervakningsförmåga kan stärkas genom mångsidigare och högklassigare övervakningsteknik. Samma effekt har rätt placerad extra personal.

Under ramperioden behöver Tullen tilläggsfinansiering för att utveckla den operativa verksamheten inom Tullens brottsbekämpning. Tilläggsfinansiering krävs i synnerhet för utveckling av elektroniskt bevismaterial och teknisk informationsinhämtning, riskanalys och identifiering av

avvikelser samt biometrisk identifiering och mönsteridentifiering och bekämpning av svart ekonomi.

Nödcentralsverket

Nödcentralsverkets omkostnader ökar avsevärt på grund av de ökade drifts-, underhålls- och utvecklingskostnaderna för det nya nödcentralsdatasystemet ERICA som äntligen togs i bruk. På grund av sambruket av nödcentralsdatasystemet beräknas också användarmängden och användningsbehovet fortsatt öka.

Syftet med det nya nödcentralsdatasystemet är att göra nödcentralsverksamheten till en riksomfattande helhet. Nödcentralsverket har varit tvunget att upprätthålla det tidigare nödcentralsdatasystemet som ett reservsystem längre än planerat. För Nödcentralsverket har det samtidiga upprätthållandet av två datasystem medfört kostnader, och i den fjärde tilläggsbudgeten som behandlas i riksdagen föreslås 2,7 miljoner euro för att täcka dem.

De årliga drifts- och underhållskostnaderna är ungefär fem miljoner euro högre än tidigare. Dessutom kommer verkets IKT-kostnader att stiga när nödsamtalen överförs till säkerhetsnätet TUVE och när nödsamtalen blir digitala i stället för analoga. I budgetpropositionen har en tilläggsfinansiering på 3,7 miljoner anvisats för ändamålet. Finansieringsansvaret för utgifterna för upprätthållandet av det nya systemet avgörs enligt planen för de offentliga finanserna i början av ramperioden. Utskottet betonar att man genom att utveckla nödcentralssystemet tryggar nödcentralsverksamheten i alla situationer, och att dess finansiering bör skötas på ett hållbart sätt. I detta sammanhang är det skäl att påpeka att man har förbundit sig till underhållskostnaderna för systemet för flera år framåt, så Nödcentralsverket måste anpassa personalkostnaderna till de anslag som det har till sitt förfogande.

Förvaltningsutskottet har redan tidigare fastställt att Nödcentralsverkets minimipersonalmängd ska vara 600 årsverken. Samma nivå har inrikesministeriet gått in för. Utskottet har fastställt denna resursnivå med beaktande av de fördelar som väntas av det nya datasystemet ERICA.

Nödcentralsverket har under hela sin existens haft svårigheter med tillgången på utbildad personal. De nuvarande systemen för utbildning av nödcentralsoperatörer producerar inte tillräckligt med utbildad personal för verkets behov. År 2014 har verket haft 650 anställda. Prognosen för utfallet av antalet årsverken innevarande år är 585. Målet för nästa år är 630 årsverken.

Med nuvarande utbildningsmängd kommer verket inte att nå de uppställda målen för personalmängden. Det finns inte heller några reserver för att reagera på oväntade arbetstoppar. För att trygga ett tillräckligt antal nödcentralsoperatörer föreslås det i nästa års budget ett tilläggsanslag på 1 miljoner euro utöver de 1,75 miljoner euro som man redan tidigare har beslutat om. Under ramperioden ökas Nödcentralsverkets resurser årligen så att ökningen år 2023 är 2,5 miljoner euro.

Nödcentralsverksamheten är beroende av både personal och IKT. I och med det nya nödcentralsdatasystemet och den allmänna kostnadsutvecklingen inom IKT finns det ett starkt tryck på höjda IKT-kostnader inom verket också under de kommande åren. Problemen med tillgången på nöd-

centralsoperatörer hotar för sin del verkets funktionsförmåga vid samtalsanhopning och störningar och sommartid under den normala semesterperioden. Den svåra personalsituationen återspeglar sig också i en hög sjukfrånvaro som är nästan dubbel jämfört med genomsnittet i statsförvaltningen.

De föreslagna tilläggsanslagen möjliggör inte helt upprätthållande av den nuvarande personalstyrkan och servicenivån. Anslagsunderskottet innebär att personalstyrkan enligt Nödcentralsverkets meddelande måste reduceras med upp till 10 procent. Nödcentralsverkets anslagsbehov är påtagligt små i förhållande till verkets centrala roll i fältet av den inre säkerheten och som producent av grundläggande säkerhetstjänster för medborgarna. Att nödcentralsverksamheten är smidig har en direkt inverkan också på tillgången till tjänster hos de myndigheter som anlitar nödcentralstjänsterna såsom polisen, räddningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet.

Utskottet betonar i detta sammanhang också mer allmänt vikten av beredskap för undantagsförhållanden och störningar under normala förhållanden.

Invandring och integration

Migrationsverket

Enligt budgetpropositionen är målet för invandringspolitiken en aktiv, kontrollerad och förutsedd invandring. Högklassiga tillståndsprocesser stöder syftena med migrationspolitiken och tillgången på utländsk arbetskraft samt minimerar säkerhetsriskerna. Dessutom är målet enligt budgetpropositionen att säkerställa en smidig asylprocess och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt att utvärdera huruvida beviskravet är skäligt. Asylansökningarna behandlas utan onödiga dröjsmål i ett individuellt förfarande som garanterar rättssäkerheten. Målet är en behandlingstid på sex månader.

Enligt utredning till utskottet har Migrationsverket under innevarande år strävat efter att anpassa sin verksamhet till de anslag som står till dess förfogande. Antalet anställda vid Migrationsverket har i år minskat med 50 personer och antalet anställda som behandlar asylärenden med 10 procent. Anslaget enligt budgetpropositionen för nästa år innebär å sin sida att Migrationsverket blir tvunget att minska hela sin personal med 125 årsverken. I slutet av ramperioden är situationen ännu mer oroväckande. Utskottet anser att det är nödvändigt att Migrationsverket får tillräckliga och lämpliga resurser.

Antalet asylsökande har minskat betydligt jämfört med 2015, då över 30 000 sökte asyl i Finland. I år har sammanlagt 3 852 asylansökningar lämnats in (läget 4.11.2019), av vilka 1 783 har varit ansökningar som gjorts på nytt. Anhopningen av ärenden hos Migrationsverket beror dock fortfarande på den nämnda exceptionellt stora mängden asylsökande. Utskottet har i flera sammanhang påpekat att andelen ansökningar som gjorts på nytt av alla asylansökningar är stor. Enligt sakkunniga har de ändringar som trädde i kraft den 1 juni 2019 och gäller förutsättningarna för att till prövning ta upp ansökningar som gjorts på nytt åtminstone inte ännu påverkat antalet ansökningar som gjorts på nytt.

I budgetpropositionen räknar regeringen med att det under ramperioden kommer cirka 4 000 nya asylsökande per år. Utskottet betonar att även om antalet asylsökande de senaste åren har varit lågt måste man också förbereda sig på en plötslig och snabb ökning av antalet.

Förvaltningsutskottet påpekar att lagstiftningen under senare år huvudsakligen med anledning av EU-lagstiftningen har kompletterats med flera maximitider för behandling av ansökan om uppehållstillstånd. Exempelvis i utlänningslagens 98 a §, som trädde i kraft den 20 juli 2018, sägs det att ett asylbeslut i regel ska fattas inom sex månader från det att ansökan har lämnats in. Bestämmelsen tillämpas på asylansökningar som har lämnats in efter att lagen trädde i kraft. Det har enligt erhållen utredning resulterat i att behandlingen av ansökningar som omfattas av skyldigheten att iaktta behandlingstider prioriteras medan behandlingstiderna för övriga ansökningar har blivit längre. Riksdagens justitieombudsman har gett Migrationsverket flera anmärkningar om överskridandet av de maximitider för behandlingen som föreskrivs i lagen.

Utskottet konstaterar att förändringarna i antalet ansökningar som anhängiggörs och bland annat de ovannämnda lagfästa maximala behandlingstiderna inverkar betydligt på Migrationsverkets behov av resurser. Migrationsverket har också i övrigt fått fler uppgifter under de senaste åren. Genom utveckling av asylprocessen har Migrationsverket tagit över uppgifter som tidigare skötts av polisen och Gränsbevakningsväsendet, däribland den asylutredning som görs i början av asylprocessen. Det bidrar till en effektivare asylprocess.

Utskottet konstaterar att Migrationsverkets resurser för närvarande inte räcker till för att de lagstadgade skyldigheterna att iaktta behandlingstiderna ska kunna fullgöras på behörigt sätt. Detta är enligt utskottet helt oacceptabelt i en situation där man förväntar sig att Migrationsverket ska påskynda tillståndsprocesserna och göra dem smidigare och där Migrationsverket i enlighet med det ovannämnda har fått flera anmärkningar om överskridandet av de maximitider för behandlingen som föreskrivs i lagen. Processerna ska också fortsättningsvis vara rättssäkra och högklassiga. I detta avseende är det skäl att notera att det mål för beslutens kvalitet som uppställts i budgeten, dvs. att beslut upphävs i högst fem procent av fallen på grund av fel i lagtolkningen eller förfarandet, har uppnåtts väl.

För myndigheten föreslås tre miljoner euro för 2020 och 2021 för att anställa en tidsbunden tilläggsresurs för att åtgärda anhopningen av asylansökningar. Anslaget gör det möjligt för närmare 60 personer att fortsätta i dessa uppgifter. För tryggande av Migrationsverkets verksamhet under innevarande år har det föreslagits ett tilläggsanslag i den fjärde tilläggsbudgetpropositionen för 2019 som är under behandling i riksdagen. Tack vare anslaget kan man enligt utskottets uppfattning undvika de permitteringar som hotat personalen vid Migrationsverket. I tilläggsbudgeten har det också föreslagits ett anslag för att täcka de nödvändiga IKT-utgifterna.

Utskottet har exempelvis i sitt utlåtande om budgetpropositionen för innevarande år (FvUU 29/2018 rd) ansett att Migrationsverkets finansieringsläge för de kommande åren inger bekymmer. Till denna del är det positivt att det för att trygga Migrationsverkets beslutsresurser föreslås en tilläggsfinansiering på 10 miljoner euro i budgeten för 2020 och anslagsramen för 2021. Dessa tillägg underlättar byråns akuta situation, men gör det inte möjligt att bevara hela den nuvarande personalstyrkan och inte heller att utnyttja digitaliseringen fullt ut. Det är nödvändigt att säkerställa Migrationsverkets resurser också på lång sikt, menar utskottet. Migrationsverkets anslags-

ram är sjunkande, och genom de beslut som nu fattats tryggas inte beslutsresurserna på längre sikt. De föreslagna anslagsökningarna riktas till början av ramperioden och det finns en risk för att Migrationsverket blir tvunget att anpassa sin verksamhet kraftigt i slutet av ramperioden. Antalet anställda och kompetent personal bör inte minskas för mycket så att man ifall antalet ärenden ökar inte hamnar i en likadan rekryteringssituation som åren 2015—2016. Utskottet inskärper att utdragna behandlingstider för asylansökningar får betydande konsekvenser också på kostnaderna för mottagning av asylsökande.

Utskottet konstaterar att man när beslut om resurserna till migrationsmyndigheterna fattas bör beakta processens totala längd och i synnerhet förvaltningsdomstolarnas resurser. Högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolarna har tidigare fått tilläggsresurser för behandlingen av besvärsärenden som gäller internationellt skydd. Man måste också i fortsättningen se till att de har tillräckliga resurser. Detta är viktigt för att trygga en så snabb behandling som möjligt i hela processen utan att äventyra sökandens rättsskydd. Den genomsnittliga behandlingstiden för utlänningsärenden är för närvarande 7,8 månader vid Helsingfors förvaltningsdomstol. De förlängda behandlingstiderna beror enligt erhållen utredning på en ökning av antalet muntliga förhandlingar, vilket inte har beaktats tillräckligt i resursfördelningen. Av de över 6 000 ärenden som årligen inkommit till högsta förvaltningsdomstolen har sedan 2017 cirka 60 procent varit utlänningsärenden. Situationen väntas fortsättningsvis vara likartad också under ramperioden, även om antalet asylansökningar som anhängiggörs vid Migrationsverket har minskat. Behandlingstiden för utlänningsärenden har i år varit i genomsnitt 4,8 månader vid högsta förvaltningsdomstolen.

Utskottet poängterar vikten av att trygga verksamhetsförutsättningarna för Migrationsverket. Utskottet konstaterar ytterligare att Migrationsverket fortsättningsvis bör satsa också på att utveckla processerna och att främja digitaliseringen. Det arbete som redan har gjorts för att identifiera flaskhalsar i de viktigaste processerna och åtgärda dem måste fortsätta. Enligt budgetpropositionen ska det elektroniska systemet för hantering av utlänningsärenden (UMA) och det anknytande projektet Ett smart digitalt ämbetsverk utvecklas ytterligare så att man ska kunna tillhandahålla kunderna övergripande e-tjänster i anslutning till tillståndsprocesser. Migrationsverket har dock inte anvisats finansiering till exempel för vidareutveckling av UMA-systemet. Tillstånds- och kundprocesserna automatiseras dessutom i möjligaste mån med hjälp av artificiell intelligens och robotteknik. Regeringen har lämnat riksdagen en proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 18/2019 rd); propositionen innehåller förslag till ändringar av lagstiftningen i anslutning till frågekomplexet.

Syftet med systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare är enligt 70 § i utlänningslagen att systematiskt, snabbt och smidigt främja tillgången på arbetskraft med beaktande av arbetsgivares och utländska arbetstagares rättssäkerhet samt möjligheterna för den arbetskraft som redan finns på arbetsmarknaden att få arbete. Beslut om en ansökan ska enligt lagens 82 § 1 mom. fattas inom fyra månader efter att myndigheten har mottagit den behörigen ifyllda ansökan och bilagorna.

Även behandlingstiden för uppehållstillstånd på grund av arbete har på sistone förlängts. Enligt budgetpropositionen behandlas 75 procent av uppehållstillstånden för arbetstagare år 2019 inom den föreskrivna maximitiden. Utskottet betonar att även tillståndsprocessen för högkvalificerad anställning bör vara snabb och smidig för att trygga de finländska företagens behov av arbetskraft

på behörigt sätt. Enligt regeringsprogrammet ska man säkerställa en snabb och smidig handläggning av uppehållstillstånd på grund av arbete med målet att den genomsnittliga handläggningstiden ska vara en månad. För effektivisering av arbetstillståndsprocesserna anvisas i rambeslutet ett tilläggsanslag på 1 miljon euro under arbets- och näringsministeriets huvudtitel. Enligt utskottets uppfattning förutsätter det nämnda målet om behandlingstid tilläggsresurser och införande av en automatiserad beslutsprocess.

Enligt inkommen utredning granskar inrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet tillsammans möjligheten att överföra förvaltningen av arbetskraftsinvandringen till arbets- och näringsministeriet för att effektivisera behandlingen. Samtidigt utreds hur styrsystemet och förvaltningen behöver ändras med tanke på utvecklingen av processerna. Utskottet konstaterar att enbart överföringen av förvaltningen inte påskyndar behandlingen av tillstånd, utan att det också behövs funktionella lösningar och utveckling av processerna till exempel med hjälp av ny teknik. Oberoende av förvaltningsmodellen ska de myndigheter som deltar i processen ha tillräckliga beslutsresurser. Också modellen för resultatstyrning och övrig styrning ska vara smidig, och rollerna för de aktörer som deltar i den ska vara klara. Utifrån den uppfattning som utskottet fick vid sakkunnighörandet är det ännu oklart vad som avses med den nämnda skrivningen i regeringsprogrammet i fråga om överföring av förvaltningen.

Antalet kvotflyktingar höjs 2020 till minst 850. Därefter beräknas antalet kvotflyktingar årligen uppgå till mellan 850 och 1 050 med beaktande av antalet asylsökande. Den beslutsresurs som denna ändring kräver och kostnaderna för kvotflyktingars inresa har beaktats i budgetpropositionen och anslagsramarna.

Mottagningsverksamhet

Utskottet ser det som viktigt att utgiftsnivån för mottagandet bevakas och att kapaciteten granskas fortlöpande. Vid utgången av 2016 hade flyktingförläggningarna sammanlagt 16 308 platser. År 2020 uppskattas antalet vara cirka 6 780. Avsikten är att dimensionera inkvarteringskapaciteten så att den motsvarar inkvarteringsbehovet. För närvarande är beläggningsgraden för förläggningarnas inkvarteringsplatser i genomsnitt 90 procent.

Kostnadseffektiviteten för verksamheten vid förläggningarna mäts genom priset för ett inkvarteringsdygn, vilket stadigt har sjunkit sedan 2015. Utskottet ser det som viktigt att kostnadseffektiviteten fortfarande förbättras.

Utskottet påpekar att utöver antalet sökande och en smidig handläggning av asylansökningar påverkas mottagningsutgifterna av hur snabbt besluten tillkännages, hur länge behandlingen i förvaltningsdomstolarna räcker, hur snabbt de som fått avslag kan återsändas, hur det frivilliga återvändandet fungerar och hur snabbt de som fått uppehållstillstånd flyttar till kommuner. Sammantaget är det således centralt att även bland annat polisen och domstolsväsendet ges tillräckliga resurser.

Återvändande och återsändande

Systemet med frivillig återresa utvecklas som det primära alternativet för att se till att de som fått avslag lämnar landet och för att stödja ett hållbart återvändande. I budgeten för 2017 avskildes anslaget för frivillig återresa i ett eget moment (26.40.22), vilket är en tydlig lösning med tanke på fördelningen och uppföljningen av anslaget. Frivillig återresa är ett viktigt sätt att påskynda och stödja återresan för asylsökande som fått avslag på sin ansökan eller som återtagit sin ansökan. Frivillig återresa stöds genom betalning av resekostnader och resebidrag om den återvändande personen är i behov av stöd och inte kan betala återresan själv. Bestämmelser om beloppet av bidraget för frivillig återresa utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Enligt utskottets uppfattning har antalet personer som väljer en frivillig återresa minskat under de senaste åren, vilket syns i storleken på det anslag som reserverats under momentet.

Utskottet framhåller att bekämpningen av illegal vistelse i landet måste effektiviseras genom olika åtgärder. Tillsynen måste effektiviseras och de som fått ett negativt beslut om uppehållstillstånd måste så effektivt som möjligt styras in mot frivillig återresa. Om en frivillig återresa inte utfaller problemfritt, måste återsändandet genomföras effektivt med myndighetsåtgärder. Utskottet har vid flera tillfällen betonat vikten av en effektiv återsändandepolitik med tanke på hur väl EU:s gemensamma asylsystem fungerar. Återsändande av personer som fått avslag på sin ansökan är en väsentlig del av en hållbar migrationspolitik. I detta avseende är det viktigt att skapa fungerande arrangemang för återsändande med de viktigaste ursprungsländerna. Arbetet för att få till stånd avtal om återtagande med dem bör fortsätta. Utskottet framhäver också i detta sammanhang de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt vikten av uppdaterad information om ursprungslandet.

Diskrimineringsombudsmannen har sedan 2014 haft i uppgift att som en utomstående och oberoende myndighet övervaka hur avlägsnande ur landet verkställs. Uppgiften grundar sig på återvändandedirektivet (2008/115/EG), som i Finland sattes i kraft genom en ändring av utlänningslagen (1214/2013). Förvaltningsutskottet har i sina utlåtanden under de senaste åren upprepade gånger påtalat diskrimineringsombudsmannens bristfälliga resurser och det faktum att permanenta uppgifter har skötts med projektfinansiering (till exempel GrUU 13/2015 rd och GrUU 30/2017 rd). Förvaltningsutskottet anser det vara positivt att det anslag som anvisats diskrimineringsombudsmannen för åren 2020—2023 (1 680 000 euro) gör det möjligt att permanenta tre tjänster som skötts med tidsbegränsad finansiering i fråga om övervakning av avlägsnande ur landet, rapportering om människohandel och utlänningsärenden. Trots detta blir diskrimineringsombudsmannen tvungen att noggrant fördela de resurser som står till dess förfogande på olika samhällssektorer inom vilka man måste prioritera de mest nödvändiga verksamhetsbehoven.

Integration

Integrationsmedel till kommunerna

Den uppskattade utvecklingen av antalet asylsökande måste beaktas i anslagen för integration. I budgetpropositionen beräknas antalet asylsökande som beviljats uppehållstillstånd uppgå till 3 600. För 2020 föreslås det ett anslag om cirka 185,3 miljoner euro för statlig ersättning till kommunerna för integration (32.50.30). Förslagsanslaget är 36,8 miljoner euro mindre än i budgeten

för 2019. Uppskattningsvis sammanlagt 16 527 personer kommer att omfattas av de kalkylerade ersättningarna nästa år, medan antalet i år är 18 664 personer. Anslagets storlek påverkas också av att flyktingkvoten höjs till 850 personer.

Staten ersätter kommunernas kostnader för mottagning av flyktingar enligt en kalkylerad grund eller enligt faktiska kostnader. Enligt faktiska kostnader ersätts kostnader för utkomststöd under högst tre år, specialkostnader inom social- och hälsovården under högst 10 år, ordnande av tolkning utan tidsgräns samt kostnader för omsorg om minderåriga som kommit utan vårdnadshavare till dess att den unga personen fyller 21 år. Beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet överfördes till FPA den 1 januari 2017, och ersättningen för det grundläggande utkomststödet betalas numera till FPA i stället för till kommunerna.

Integrationsutbildning

Anslaget för offentlig arbetskrafts- och företagsservice (32.30.51) används bland annat för upphandling av integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftspolitisk utbildning. Av anslaget under momentet beräknas cirka 60 miljoner euro gå till integrationsutbildning nästa år. I integrationsutbildningen deltar förutom asylsökande som fått uppehållstillstånd även personer som fått uppehållstillstånd på andra grunder (till exempel familjeband och flyktingkvot).

Utskottet har upprepade gånger påpekat att väntetiden för integrationsutbildning är flera månader på de flesta orter och konstaterat att behovet av ytterligare resurser är uppenbart. Utskottet ser det därför som positivt att anslagen för integrationsutbildning enligt erhållen utredning för närvarande bättre än förr motsvarar storleken på invandrarbefolkningen och att det går snabbare att bli antagen till utbildningen. På senare tid har väntetiden till integrationsutbildning varit 2,5 månader från det att den inledande kartläggningen lämnats in. Integrationsutbildningen är ett viktigt verktyg i integrationen av vuxna invandrare, och därför är det fortfarande viktigt att följa hur många som deltar i integrationsutbildningen och hur många som väntar på att få delta och hur anslaget räcker till. Satsningar behövs särskilt på inledande integrationsåtgärder.

Förvaltningsutskottet hänvisar i detta sammanhang till revisionsutskottets betänkande om hur integrationen fungerade under riksmötet 2018 (ReUB 6/2018 rd — EÄ 10/2017 rd) och till det ställningstagande som riksdagen har godkänt utifrån det. Riksdagen har bland annat förutsatt att regeringen upprättar ett övergripande åtgärdsprogram gällande behovet av att se över integreringsåtgärderna och de reformer som ska genomföras. Åtgärdsprogrammet ska lämnas till riksdagen i form av en redogörelse senast 2020. Service- och utbildningssystemet för integrationsfrämjande har förnyats efter 2015. Enligt inkommen utredning inleds som bäst utredningar om genomförandet av reformerna och deras konsekvenser. Resultaten av utredningarna utnyttjas vid beredningen av redogörelsen om integration. Utskottet anser det vara viktigt att integrationsåtgärdernas verkningsfullhet kan följas med hjälp av lämpliga mått, såsom sysselsättning.

Kommunplatser

Syftet är att säkerställa att personer som får internationellt skydd snabbt blir förflyttade till kommuner och börjar omfattas av integrationsfrämjande tjänster. En omfattande planering vid nätverket av kommuner som avtalat om mottagande av flyktingar och en regional planering av mottag-

andet bidrar till behärskad flyttning till kommuner. Utskottet har i sina tidigare budgetutlåtanden ansett att de kalkylerade ersättningarna förutom andra åtgärder gradvis ska höjas under regeringsperioden så att eftersläpningen korrigeras.

Målet för 2020 är 3 000 kommunplaceringar. Om avtalsbaserade kommunplatser inte kan fås, kommer personer som fått uppehållstillstånd att stanna kvar och vänta på förläggningar, vilket ökar förläggningarnas kostnader. Väntetiden för placering i kommunen från delfåendet av uppehållstillstånd har i år sjunkit till två månader, vilket också är målet för nästa år. Flyttningen till kommunerna sker i huvudsak med hjälp av förläggningarna eller genom att personen själv skaffar bostad. Utbudet av kommunplatser som NTM-centralerna förhandlat fram räcker inte till.

Om personer som fått uppehållstillstånd stannar på förläggningen en längre tid kan följden dessutom bli att de kommuner där förläggningarna finns blir deras hemkommuner. Då kan konsekvenserna för de här kommunernas verksamhet och ekonomi bli betydande. Bland dem som fått uppehållstillstånd pågår dessutom en självständig flyttningsrörelse inom landet i synnerhet till huvudstadsregionen och de största tillväxtcentrumen, där trycket på servicesystemet och dess kostnader därmed ökar. Om kommunerna avtalar om kommunplatser med NTM-centralerna blir flyttningen kontrollerad och integrationen planenlig och även tredje sektorn kan då medverka på ett mer koordinerat sätt. På så sätt kommer integrationen i gång snabbare och då sparar samhället in på de samlade kostnaderna. Utskottet ser det som angeläget att effekterna av de integrationsfrämjande åtgärderna följs och utvärderas.

Kommunalekonomi

Utsikter för kommunalekonomin

För granskningen av kommunalekonomin har förvaltningsutskottet förutom planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten också haft tillgång till det program för kommunernas ekonomi som gjordes upp hösten 2019. Utvecklingen inom kommunalekonomin åren 2020—2023 har bedömts med hjälp av en kalkyl över utgiftstrycket där man utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen och befolkningsutvecklingen endast beaktar de åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin och som ingår i budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna. I kalkylen görs inga antaganden om kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder eller om ändringar i kommunernas skattesatser.

Utsikterna för kommunalekonomin har försämrats jämfört med vad som uppskattades så sent som våren 2019. Efter ett exceptionellt starkt år försämrades kommunalekonomin klart 2018, och den kommunala ekonomins tillstånd beräknas försämra ytterligare 2019. Enligt den kvartalsstatistik som Statistikcentralen publicerat har utgiftsökningen inom kommunalekonomin varit snabbare än väntat under första halvåret 2019. Kommunernas utgifter ökar i synnerhet på grund av att utgifterna för social- och hälsovården ökar. På inkomstsidan har skatteinkomsterna ökat mindre än väntat. Enligt utredning till utskottet kommer kommunernas inkomstskatteintäkter 2019 att bli cirka 900 miljoner euro lägre än vad som förutspåddes i våras. Minskningen av skatteintäkterna förklaras delvis av den försvagade ekonomiska konjunkturen och delvis av inkomstregistrets anmälningsproblem och skattekortsreformen, som leder till att en del av inkomstskatterna inflyter först år 2020.

För att stödja kommunernas situation har betalningen till kommunerna av den ökning av statsandelen av engångsnatur på 237 miljoner euro som ursprungligen planerades för 2020 tidigarelagts till innevarande år (FvUB 2/2019 rd — RP 30/2019 rd). Tilläggsfinansieringen förbättrar kommunalekonomins resultat för innevarande år. Den är positiv också på så sätt att kriterierna för utvärderingsförfarandet för kommuner i särskilt svår ekonomisk situation inte uppfylls i enskilda kommuner till exempel på grund av ett tillfälligt underskott på grund av den ändrade periodiseringen av skatteinkomsterna.

Utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin bedöms förbli rätt svaga under hela ramperioden. Ökningen av skatteinkomsterna inom kommunalekonomin varierar ganska mycket från år till år under ramperioden. I genomsnitt är ökningen cirka 3,7 procent, men år 2020 är ökningen 6,6 procent. Statsunderstöden ökar kraftigt år 2020, vilket bland annat beror på att indexfrysningarna upphör, avdraget i anslutning till nedskärningarna i semesterpenningen upphör och regeringsprogrammets åtgärder vidtas. Åren 2021—2023 ökar statsbidragen måttligt. Kommunalekonomins verksamhetsintäkter ökar under ramperioden med i genomsnitt knappt 2 procent per år.

Omkostnaderna inom kommunalekonomin beräknas fortsätta att öka med cirka 3,4 procent per år under hela ramperioden. Utgifterna ökar till följd av den ökande efterfrågan på social- och hälsovårdstjänster samt regeringens åtgärder. Enligt den utredning som utskottet fått ökar förändringen i åldersstrukturen servicebehovet inom kommunalekonomin med cirka 0,5 procent per år. Över hälften av omkostnaderna inom kommunalekonomin består av personalutgifter. Även köp av tjänster och varor står för en betydande del av utgifterna. Utgifterna ökar också på grund av investeringar. Lånestocken inom kommunalekonomin beräknas öka ytterligare under ramperioden.

Enligt programmet för kommunernas ekonomi varierar anpassningstrycket inom ekonomin beroende på vilken storlekskategori kommunen hör till. Enligt prognosen kommer det kassaflöde för verksamhet och investeringar som beskriver balansen i finansieringen att vara negativt i kommuner av alla storlekar varje år under ramperioden. Balansen i finansieringen försvagas mest i små kommuner. Enligt kalkylerna finns det ett tryck på att höja inkomstskattesatsen i kommuner av alla storlekar, mest i kommuner med färre än 6 000 invånare. Trycket på skatteförhöjningar beräknas öka i alla storlekskategorier mot slutet av ramperioden.

De ekonomiska skillnaderna varierar också inom de olika kommungrupperna, eftersom kommunerna är mycket olika när det gäller befolkningsutveckling och servicebehov. Det beror bland annat på befolkningens åldrande, sänkt nativitet och antalet invandrare. Flyttningsrörelsen påverkar kommunernas ekonomi både i kommuner där befolkningen minskar och i kommuner där befolkningen ökar. Förvaltningsutskottet betonar att de ekonomiska utmaningarna också berör nästan alla stora städer och tillväxtcentrum, där behovet av tjänster och investeringar ökar.

Den viktigaste iakttagelsen i kalkylen över utgiftstrycket i kommunalekonomin är just att skillnaderna mellan kommunerna ökar. Enligt utredningen riskerar kommunernas differentiering att fortsätta accelerera utan strukturella reformer, och likaså riskerar skillnaderna mellan de yttersta skattesatserna att öka.

Planen för de offentliga finanserna 2020—2023

Regeringen satte i sin plan för de offentliga finanserna upp mål för det strukturella saldot för den offentliga ekonomin och dess delsektorer. När det gäller kommunalekonomin är målet att den så kallade lokalförvaltningens finansiella ställning år 2023 ska uppvisa ett underskott på högst en halv procent i förhållande till totalproduktionen.

Enligt utredning förutsätter uppnåendet av målet att läget inom kommunalekonomin förbättras. Enligt prognosen för de offentliga finanserna förutsätter uppnåendet av målet för det strukturella saldot att lokalförvaltningen anpassar sig med cirka 1,8 miljarder euro på 2023 års nivå. Regeringens sysselsättningsfrämjande åtgärder väntas gynna kommunalekonomin. För att trygga stabiliteten inom kommunalekonomin behövs det dock också strukturella reformer och kommunernas egna produktivitets- och anpassningsåtgärder.

För att nå målet för det strukturella saldot har regeringen beslutat om en bindande utgiftsbegränsning i euro för den kommunala ekonomin för att begränsa trycket på kommunernas omkostnader till följd av statens åtgärder. Enligt utgiftsbegränsningen ökar nettoeffekten av regeringens åtgärder omkostnaderna inom kommunalekonomin 2023 med högst 520 miljoner euro jämfört med den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019.

Därtill framhäver förvaltningsutskottet också regeringsprogrammets riktlinjer om att de åtgärder som minskar, ökar eller utvidgar kommunernas uppgifter och skyldigheter samt de ändringar i beskattningsgrunden som påverkar kommunalekonomin ska kompenseras enligt nettobelopp genom att statsandelarna och/eller motsvarande fasta anslag ändras till 100 procent eller genom att andra uppgifter eller skyldigheter tas bort.

Den samlade nettoeffekten på kommunalekonomin av de åtgärder som ingår i planen för de offentliga finanserna beräknas vara nästan neutral. Det har planerats att de permanenta utgiftsökningarna i regeringsprogrammet ska genomföras i första hand. De permanenta åtgärderna ökar utgifterna för kommunalekonomin med cirka 500 miljoner euro på 2023 års nivå. Av utgiftsökningarna av engångsnatur har den mest betydande satsningen riktats till kvalitets- och jämlikhetsprogrammen inom den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken samt till anställning av lärare och handledare inom yrkesutbildningen. Sammanlagt leder regeringsprogrammets planerade tillägg av engångsnatur till att utgifterna inom kommunalekonomin ökar med i genomsnitt 200 miljoner euro per år 2020—2022.

Förvaltningsutskottet vill betona vikten av att iaktta finansieringsprincipen mellan staten och kommunerna. När det föreskrivs om kommunernas uppgifter måste det ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara sina åligganden. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis räcker det inte med att bedöma utfallet av finansieringsprincipen på hela kommunsektorns nivå, utan effekterna måste också granskas med avseende på den enskilda kommunens situation.

Utskottet påpekar att de faktiska kostnaderna för de nya skyldigheter som åläggs kommunerna innebär betydande risker. Därför ska man särskilt fokusera på bedömningen av kostnaderna och ersättningarna samt kommunernas förutsättningar att klara av sina skyldigheter i samband med att substanslagarna stiftas och anvisa tilläggsresurser vid behov.

Förvaltningsutskottet konstaterar i detta sammanhang också att finansministeriet har inlett beredningen av en lägesbild av kommunerna den 1 oktober 2019. Enligt inkommen utredning är avsikten att i kommunernas lägesbild sammanställa uppgifter om det nuvarande tillståndet i fråga om kommunernas tjänster, befolkningsutveckling och livskraft samt kommunernas ekonomiska och andra förutsättningar. Som en del av lägesbilden utarbetas också kommunspecifika kalkyler över utgiftstrycket och den ekonomiska utvecklingen i kommunen de närmaste åren.

Till riksdagen har också överlämnats en proposition med förslag till lagstiftning om produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter om kommuner (RP 60/2019 rd). Syftet med förslaget är att göra det möjligt att få tillförlitlig, aktuell och jämförbar information om kommunernas ekonomi till stöd för kommunernas och statens beslutsfattande. Ett ytterligare mål är att förenkla förfarandena för produktion och rapportering av ekonomisk information och att minska kommunernas och samkommunernas kostnader för rapporteringen.

Regeringen har inlett beredningen av en strukturreform av social- och hälsotjänsterna. Avsikten är att överföra social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendet från kommunerna till landskapen, vars finansiering huvudsakligen ska basera sig på statlig finansiering. Reformen har betydande konsekvenser för kommunernas ekonomi och verksamhet. Utskottet anser det vara viktigt att kommunerna fortsatt har förmåga att sköta de tjänster som de ansvarar för och att kommunernas särdrag beaktas.

Budgetpropositionen

Genom statsandelen för kommunal basservice och den utjämning av statsandelar som baserar sig på skatteinkomsterna strävar man efter att trygga kommunernas möjligheter att upprätthålla tillräcklig basservice i olika delar av landet och balansera kommunernas i lag bestämda uppgifter och den övergripande finansieringen av dem enligt område och kommungrupp. I budgetpropositionen för 2020 föreslås 7 074 miljoner euro för statsandelen för kommunal basservice (28.90.30), varav 10 miljoner euro anvisas för höjning av statsandel enligt prövning.

Till budgetpropositionen hänför sig regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 31/2019 rd), där det föreslås att kompensation som motsvarar minskningen av kommunens skatteinkomster till följd av ändringarna i beskattningsgrunderna inte längre ska betalas under momentet för statsandelen. I budgetpropositionen syns detta i form av att kompensationerna för kommunernas skatteförluster har överförts till ett nytt särskilt moment (28.90.35). Överföringen ökar transparensen i statsandelssystemet. Ändringen påverkar inte den totala finansieringen till kommunerna. Bestämmelser om förfarandet ska fortfarande finnas i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) och kompensationen ska betalas till kommunen i samband med statsandelen för kommunal basservice. År 2020 betalas till kommunerna sammanlagt 2 252 miljoner euro i kompensation för förlorade skatteintäkter, vilket är 285 miljoner euro mer än 2019.

År 2020 ökar statsandelen för kommunal basservice med cirka 550 miljoner euro jämfört med den ordinarie budgeten för 2019. Ökningen av statsandelen beror bland annat på att minskningen av statsandelen i anslutning till den nedskärning av semesterpenningen som överenskommits i konkurrenskraftsavtalet upphör 2019. Till följd av detta ökar statsandelarna med cirka 264 mil-

joner euro, men kommunernas lönekostnader ökar på motsvarande sätt. Dessutom bör det noteras att kompensationen för den dubbla effekten av nedskärningarna i semesterpenningen enligt konkurrenskraftsavtalet och justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna har tidigarelagts och kommer att betalas till kommunerna redan 2019 (III tilläggsbudgetproposition, FvUB 2/2019 rd — RP 30/2019 rd).

Ökningen av statsandelen år 2020 beror också på att de tidigare tillfälliga nedskärningarna i statsandelarna upphör. År 2020 görs en indexhöjning i statsandelen för kommunal basservice, vilket ökar statsandelen med cirka 166 miljoner euro. Dessutom ökar den årliga lagstadgade justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna statsandelen för kommunal basservice med cirka 102 miljoner euro år 2020.

I budgetpropositionen för 2020 har man vid dimensioneringen av statsandelen för kommunal basservice beaktat följande saker som man kommit överens om i regeringsprogrammet: ändring av Vasa sjukhus till ett sjukhus med omfattande jour, utvidgning av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik, minskning av gruppstorlekarna inom småbarnspedagogiken samt åtgärder för att beakta mångfalden av familjer och livssituationer. Dimensioneringen påverkas dessutom av de ökningar som beslutades i den tekniska planen för de offentliga finanserna som fastställdes i våras och av de nedskärningar som beslutades under föregående valperiod.

Enligt lagen om statsandel för kommunal basservice justeras viktningen av sjukfrekvenskoefficientens delfaktorer och kostnadsfaktorernas viktkoefficienter med fem års mellanrum. Dessa justeringar ska nu göras för 2020. I regel påverkar uppdateringen inte totalbeloppet av statsandelarna. Detta medför dock kommunspecifika konsekvenser för sjukfrekvenskoefficienten och därmed för beloppet av den statsandel som kommunen får. Det kan till och med handla om betydande ändringar i en del kommuner. Enligt den bedömning som lagts fram för förvaltningsutskottet avviker ändringarnas storleksklass dock inte från konsekvenserna av de årliga förändringarna i sjukfrekvenskoefficienten.

Enligt inkommen utredning har det fel som sommaren 2019 förekom i Statistikcentralens beräkning av fjärrortstalen nu korrigerats. Fjärrortstillägget fastställs som sådant med korrigerade uppgifter från och med 2020. De korrigerade fjärrortstalen har en liten inverkan på statsandelarna i hela landet, nettobeloppet är cirka -0,4 miljoner euro på årsnivå. De kommunspecifika konsekvenserna är däremot mycket betydande för de kommuner som berörs mest. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att utebliven förmån jämte ränta betalas till de kommuner som blev utan åren 2017—2019. Utskottet anser det också vara ändamålsenligt och skäligt att statsandel som erhållits utan grund 2017—2019 inte tas ut retroaktivt av kommuner som fått för mycket.

Dataombudsmannens verksamhetsförutsättningar

Enligt dataskyddslagen (1050/2018) är dataombudsmannen den nationella tillsynsmyndighet som avses i EU:s dataskyddsförordning. Dataombudsmannen finns i anslutning till justitieministeriet och är självständig och oberoende i sin verksamhet. Dataskyddsförordningen ålägger medlemsstaterna att säkerställa att tillsynsmyndigheten förfogar över de tekniska, finansiella och personella resurser samt de lokaler och den infrastruktur som behövs för att myndigheten effektivt ska kunna utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter.

Förvaltningsutskottet har granskat förändringarna i omvärlden inom dataskyddet i sitt betänkande om dataombudsmannens byrås verksamhetsberättelse (FvUB 4/2019 rd — B 15/2019 rd). Förordningen utökade dataombudsmannens uppgifter och befogenheter. År 2018 nästan tredubblades antalet ärenden vid dataombudsmannens byrå.

Enligt utredning har antalet ärenden som anhängiggjorts vid dataombudsmannens byrå minskat något efter sommaren 2019. Enligt nuvarande bedömning kommer det i slutet av innevarande år att finnas ett ungefär lika stort antal nya ärenden som i fjol, dvs. knappt 10 000 ärenden. Jämfört med situationen för två år sedan har arbetsmängden dock ökat mycket.

Mellan 2016 och 2019 fördubblades anslagen för dataombudsmannens byrå, huvudsakligen på grund av de nya uppgifterna (1 730 000 euro 2016, 3 494 000 euro 2019). Av det anslag på 10,246 miljoner euro som föreslås under moment 25.01.03 i budgetpropositionen för 2020 beräknas 3,660 miljoner euro användas för dataombudsmannens verksamhet. Under ramperioden stiger anslagsnivån ännu något år 2021.

Utskottet noterar att anslagen för dataombudsmannens byrå har utvecklats positivt. Dataombudsmannen fick mer personal 2019, vilket sannolikt kommer att synas också i antalet avgjorda ärenden. För närvarande arbetar cirka 40 experter vid byrån. Avsikten är att de nödvändiga rekryteringarna ska fortsätta inom ramen för den anslagsökning som ingår i budgetpropositionen.

Av en jämförelse som ingår i Europeiska dataskyddsstyrelsens rapport som noterades i samband med verksamhetsberättelsen framgår det att trots ökningen av personalresurserna vid dataombudsmannens byrå är antalet anställda vid byrån ändå bara cirka hälften av det som till exempel motsvarande myndighet i Sverige har. Utöver de uppgifter som hör till området för dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter sköter dataombudsmannen sina särskilda uppgifter enligt EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen. De sakkunniga som utskottet hörde i samband med verksamhetsberättelsen var bekymrade över byråns resurser. I praktiken kan det handla om tillräckliga anvisningar och rådgivning i rätt tid, behandlingstiden för anhängiga ärenden eller ett effektivt genomförande av tillsynen. 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.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 8/2019 rd

Helsingfors 12.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Seppo Eskelinen sd
ersättare Joonas Könttä cent
ersättare Jenni Pitko gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto
utskottsråd Minna-Liisa Rinne
plenarråd Henri Helo.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Invandringen påverkar alla sektorer för inre säkerhet

Sannfinländarna betraktar invandring som den viktigaste enskilda belastningsfaktorn inom alla sektorer som hör till utskottets ansvarsområde. Migrationsverkets uppgifter har ökat under de senaste åren, och verkets resurser räcker inte ens till för att de lagstadgade skyldigheterna att iaktta behandlingstiderna ska kunna fullgöras på behörigt sätt. Anhopningen av ärenden hos Migrationsverket återspeglas oundvikligen också i förvaltningsdomstolarnas verksamhet, eftersom man i utlänningsärenden nästan alltid söker ändring i negativa beslut. Sedan 2017 har cirka 60 procent av de ärenden som årligen inkommer till högsta förvaltningsdomstolen varit utlänningsärenden. Det stora antalet utlänningsärenden får domstolarnas verksamhet att stocka sig, vilket leder till att behandlingstiderna förlängs och därmed till att rättssäkerheten äventyras i alla ärendegrupper. Under de senaste åren har man varit tvungen att bevilja särskilda tilläggsanslag för behandling av utlänningsärenden vid förvaltningsdomstolarna.

Invandringen har en negativ inverkan också på alla sektorer inom den inre säkerheten. Invandrarna belastar till exempel polisen och olika aktörer inom rättsväsendet i betydande grad. Utlänningars överrepresentation i straffstatistiken framhävs särskilt i fråga om sexualbrott. Av de sexualbrott som anmäldes 2018 begicks 25 procent, dvs. var fjärde, av utlänningar. Hela 54 procent av de anmälda våldtäkterna i Helsingfors begicks av utlänningar. Nästan hälften av de sexualbrott som begåtts av asylsökande riktar sig mot minderåriga. Under de senaste tio åren har antalet utländska fångar ökat med hela 75 procent, och cirka var sjätte fånge är utlänning. I gängvärlden och i kriminella nätverk finns allt fler personer och kriminella grupper som har utländsk bakgrund. Också terroristbrottsligheten har kommit till Finland. Olaglig inresa och ordnande av den orsakar extra arbete för Gränsbevakningsväsendet.

Det behövs lagändringar för att skydda landet mot de negativa konsekvenserna av invandringen

De problem som beror på invandringen kan inte åtgärdas enbart genom att öka resurserna i olika sektorer. För att man ska kunna skydda sig mot de negativa konsekvenserna av invandringen krävs det däremot framför allt ändringar i lagstiftningen. Sannfinländarnas utskottsgrupp vill betona att lagstiftningsändringar i invandringspolitiken är nödvändiga om man vill svara på utmaningarna inom de sektorer av den inre säkerheten som hör till utskottets ansvarsområde.

Sannfinländarna anser att tillträdet till permanent uppehållstillstånd för asylsökande och andra utlänningar bör begränsas avsevärt och villkoren för familjeåterförening skärpas. Dessutom ska det internationella skyddet alltid vara tillfälligt. När förhållandena i ursprungslandet förbättras tillräckligt måste asyl kunna återkallas, och migrationen måste vända sig tillbaka från Finland. De som fått avslag på sin asylansökan ska utan dröjsmål tas i förvar för att säkerställa att de avlägsnas ur landet, och utlänningar som gjort sig skyldiga till ett allvarligt brott får aldrig beviljas finskt medborgarskap. De som på ansökan beviljats finskt medborgarskap och gjort sig skyldiga till terroristbrott ska automatiskt dömas att förlora sitt finska medborgarskap och utvisas.

Utlåtande FvUU 8/2019 rd
Avvikande mening 1

De behövliga åtstramningarna av asylpolitiken inverkar snabbt på bland annat mottagningskostnaderna. Finland måste därför snabbt göras till ett oattraktivt land för en invandring som försämrar försörjningskvoten och belastar samhällsekonomin. Pengar utan vederlag som betalas i Finland och lätt tillgång till finländsk social trygghet är en viktig attraktionsfaktor för asylsökande. Möjligheterna att ändra systemet för social trygghet för invandrare så att asylsökande som fått ett positivt uppehållstillstånd inte längre omfattas av den bosättningsbaserade sociala tryggheten bör därför utredas i en snabb tidtabell. Även möjligheten att förlänga vistelsen i landet genom upprepade nya ansökningar och genom att utnyttja möjligheterna att överklaga är en attraktionsfaktor som ingår i vår lagstiftning. Förlängningen av behandlingstiderna för asylbesvär vid förvaltningsdomstolar med resursbrist förlänger också personens vistelsetid inom ramen för de tjänster som det finländska välfärdssamhället erbjuder.

Alla attraktionsfaktorer i samband med uppehållstillstånds-, familjeåterförenings-, mottagnings- och bidragssystemet bör avskaffas snabbt. Detta minskar belastningen på Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna. Avskaffandet av attraktionsfaktorerna är också det enda sättet att åtgärda det problem för den offentliga ekonomin och säkerheten som invandringen orsakar.

De största kostnaderna för invandring finns inte inom inrikesministeriets förvaltningsområde

Kostnaderna för samhället för asylbaserad invandring och annan invandring som huvudsakligen kommer från utvecklingsländer beräknas i miljarder. De största kostnaderna för invandring gäller dock inte inrikesministeriets förvaltningsområde. De största kostnaderna uppstår av utnyttjandet av den sociala tryggheten och riktas således till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Invandrarna är avsevärt överrepresenterade till exempel bland dem som får bostadsbidrag och utkomststöd. Livscykelkostnaderna för invandrare från vissa problematiska ursprungsländer för den offentliga ekonomin i Finland är i genomsnitt 690 000—1 300 000 euro per person. Dessa kostnader är av bestående karaktär, och de kostnader som invandringen medför för Finlands offentliga finanser kan därför minskas endast genom ändringar i invandringslagstiftningen.

Invandringen försvagar också kommunalekonomin

Det kommunalekonomiska läget har försämrats kraftigt. Det försämrade ekonomiska läget kommer att ytterligare försvåra det ekonomiska läget i kommunerna inom den närmaste framtiden. Många kommuner har svårt att klara av sina lagstadgade uppgifter till exempel inom social- och hälsovården och utbildningstjänsterna.

Det ökande antalet invandrare inverkar på hur kommunernas servicesystem fungerar och på resurserna i synnerhet när det gäller boende, småbarnspedagogik och utbildningstjänster, social- och hälsovård samt administrativa uppgifter. Även integrationsfrämjande åtgärder och tjänster ordnas som en del av den kommunala basservicen. Mottagandet av flyktingar och asylsökande förutsätter därför betydande ekonomiska satsningar av kommunerna. Sannfinländarnas utskottsgrupp vill därför påpeka att det är nödvändigt att beakta de olägenheter som invandringen orsakar också med tanke på kommunalekonomin.

Utlåtande FvUU 8/2019 rd
Avvikande mening 1

I Finland baserar sig befolkningstillväxten på invandring. Eftersom invandrarna i genomsnitt använder sig av offentliga tjänster betydligt mer än vad de betalar i skatt, har också många kommuner med inflyttningsöverskott ekonomiska svårigheter. Befolkningstillväxt som baserar sig på invandring löser alltså inte kommunernas ekonomiska problem utan förvärrar dem bara.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet i sitt betänkande beaktar vad som sägs ovan.

Helsingfors 12.11.2019

Riikka Purra saf
Jussi Halla-aho saf
Mauri Peltokangas saf