



Regeringens årsberättelse 2014

Regeringens årsberättelse 2014

ISBN PDF 978-952-287-165-7
ISBN Tryck 978-952-287-166-4
ISSN PDF 2323-962X
ISSN Tryck 2341-7129

Edita Prima, 2015

Presentationsblad

Utgivare och datum	Statsrådets kansli, 23 april 2015		
Författare	Statsrådets kansli, finansministeriet		
Publikationens titel	Regeringens årsberättelse 2014		
Publikationsserie och nummer	Regeringens publikationsserie 5/2015		
Publikationens andra versioner	6/2015; Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter 7/2015; Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 2 Bokslutskalkyler 8/2015; Regeringens årsberättelse 2014, bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima, 2015	Sidor 100	Språk Sv

Sammandrag

Statsrådet lämnar regeringens årsberättelse till riksdagen som den berättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen.

Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten ska de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).

Regeringens årsberättelse för 2014 består av fyra delar: själva årsberättelsen och tre bilagor.

Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter

Bilaga 2 Bokslutskalkyler

Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden

INNEHÅLL

FÖRORD	7
1 Regeringssammansättningar.....	9
1.1 Jyrki Katainens regering 22.6.2011–24.6.2014.....	9
1.2 Alexander Stubbs regering 24.6.2014–	10
1.3 Ministrarnas arbetsfördelning i statsminister Alexander Stubbs regering 31.12.2014.....	11
2 Hur regeringarnas viktigaste politikhelheter har utvecklats	14
2.1 Genomförande av regeringsprogrammen	14
2.1.1 Bekämpning av fattigdom, ojämlikhet och utslagning	15
2.1.2 Stabilisering av den offentliga ekonomin.....	18
2.1.3 Stärkande av en hållbar ekonomisk tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft ...	22
2.2 Revidering av service- och förvaltningsstrukturerna	24
2.2.1 Strukturpolitiska programmet	24
2.2.2 Övriga reformer av service- och förvaltningsstrukturerna	30
2.3 Säkerhets- och utrikespolitik	37
2.3.1 Krisåret 2014: Ukraina och Ryssland.....	37
2.3.2 Finlands beskickningsnät – betydelse och framtid.....	39
2.3.3 Försvarsförmåga och resurser	41
3 Den offentliga ekonomin.....	44
3.1 Läget i den offentliga ekonomin	44
3.1.1 Ekonomiska utgångspunkter.....	44
3.1.2 Bestämmelser och mål som styr skötseln av de offentliga finanserna.....	45
3.1.3 Den offentliga ekonomin 2014	46
3.2 Statsfinanserna	47
3.2.1 Statens budgetekonomi, budget och bokslut	48
3.2.2 De statsanställdas situation	57
3.2.3 Skatteinkomsterna	58
3.2.4 Penningflödena mellan EU och Finland	69
3.2.5 Fonderna utanför budgetekonomin och statens affarsverk	71
3.2.6 Statsskulden	73
3.2.7 Statsfinansiella risker	76
3.3 Statens bolagsinnehav.....	79
3.3.1 Statens ägarstyrning – beslutsfattande och organisering	79
3.3.2 Samhällelig verkan av statens bolagsinnehav	80
3.3.3 Den ekonomiska utvecklingen i bolagen som fungerar kommersiellt.....	86
3.3.4 Styrelseval, företagsansvar och belöningsystem	88
3.4 Kommunalekonomi	90
3.5 Arbetspensionsanstalterna och övriga socialskyddsfonder.....	93
4 Utlåtande av kontrollern vid statsrådet om huruvida uppgifterna i regeringens årsberättelse är riktiga och tillräckliga	95

FÖRORD

Statsrådet lämnar riksdagen regeringens årsberättelse som den berättelse enligt 46 § i grundlagen som ska innehålla en redogörelse för regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och hur budgeten har följts samt för regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut.

Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). I budgetlagen förutsätts det i 18 § att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivån bestäms berättelsens innehåll också särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).

I regeringens årsberättelse för 2014 har uppbyggnaden ändrats. Man har frångått systemet med fyra självständiga delar och den förnyade årsberättelsen består nu av den egentliga årsberättelsen och tre kompletterande bilagor:

- Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter
- Bilaga 2 Bokslutskalkyler
- Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden

Regeringens årsberättelse med bilagor innehåller på det sätt som avses i 17 och 18 § i budgetlagen riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). Till dessa uppgifter hör statsbokslutet och andra behövliga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på de samhälleliga verkningarna av statens verksamhet och verksamhetens resultatutveckling, liksom även de viktigaste uppgifterna om de samhälleliga verkningarna och verksamhetens resultatutveckling inom ministeriernas ansvarsområden.

Statskontoret har i enlighet med 67 b § i förordningen om statsbudgeten utarbetat och undertecknat förslaget till statsbokslut jämte bilagor. I statsbokslutet i bilaga 2 till regeringens årsberättelse ingår budgetens utfallskalkyl, statens intäkts- och kostnadskalkyl, balansräkning och finansieringsanalys samt bilagorna 1–13, som kompletterar kalkylerna. Enligt Statskontorets lednings utlåtande om utvärdering och bekräftelse har den interna kontrollen konstaterats vara ändamålsenlig och tillräcklig.

Ytterligare omfattar regeringens årsberättelse resultat- och balansräkningarna för de statliga affärsverken samt intäkts- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för de statliga fonderna utanför budgeten, liksom även uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat och hur dessa har utvecklats.

I bilaga 3 till regeringens årsberättelse ges en samlad redogörelse för de åtgärder som regeringen under berättelseåret har vidtagit med anledning av anhängiga uttalanden och ställningstaganden av riksdagen. Ett element i årsberättelsens nya uppbyggnad är att uttalandena och ställningstagandena nu har sammanförts utskottsvis för att bättre betjäna behandlingen i riksdagen.

Tidtabellen för regeringens årsberättelse har ytterligare tidigarelagts jämfört med tidigare år för att det ska vara möjligt för riksdagen att behandla den under vårsessionen. Årsberättelsen har också gjorts mera komprimerad. Berättelsen lyfter fram aktuella teman från utrikes- och säkerhetspolitiken, beskattningen och riskerna i statsfinanserna.

Helsingfors den 23 april 2015

Statsministerns ställföreträdare,
finansminister Antti Rinne

Understatssekreterare Timo Lankinen

1 Regeringssammansättningar

Statsminister Katainens regering omvandlades till statsminister Stubbs regering i juni 2014.

Regeringarnas politik dominerades även under slutet av valperioden av ekonomiska frågor och av det allt dystrare ekonomiska läget. Å andra sidan fördes det diskussioner om vilka strukturella åtgärder som behövs för att trygga en hållbar välfärdsstat. Frågan hur eurokrisen ska skötas, som varit ett centralt EU-tema under nästan hela valperioden, behövde också under 2014 åtgärdas många gånger. Under slutet av valperioden blev den internationella politiken föremål för omvälvning på grund av krisen i Ukraina och de säkerhetspolitiska frågorna ökade i betydelse.

Regeringens parlamentariska bas hölls bred under valperiodens tre första år till dess vänsterförbundet i april 2014 lämnade regeringen i missnöje över ramförhandlingsriktlinjerna. Sedan blev det regeringsbyte efter att statsminister Katainen hade meddelat att han avgår för att kunna bli medlem av EU-kommissionen. Statsminister Stubbs regering som började i juni 2014 fortsatte den föregående regeringens arbete och program med vissa tillägg. I september 2014 lämnade de gröna regeringen på grund av kärnkraftsavgörandet. Därefter var regeringens parlamentariska majoritet knapp, men regeringen hade riksdagens fortsatta förtroende till utgången av valperioden.

1.1 Jyrki Katainens regering 22.6.2011–24.6.2014

Under berättelseåret 2014 sköttes regeringsåliggandena av Jyrki Katainens regering som tillsattes 22.6.2011 och som verkade fram till 24.6.2014. Regeringens sammansättning, som delvis ändrades 1.1.2012, 5.7.2012, 16.11.2012, 24.5.2013, 17.10.2013, 4.4.2014 och 6.6.2014, var följande:

- statsminister Jyrki Tapani Katainen
- statsministerns ställföreträdare och finansminister Jutta Urpilainen, till och med 6.6.2014 och därefter i samma uppgift Antti Rinne,
- utrikesminister Erkki Tuomioja,
- Europa- och utrikeshandelsminister i utrikesministeriet samt i statsrådets kansli och finansministeriet i ärenden som hör till deras ansvarsområden Alexander Stubb,
- utvecklingsminister i utrikesministeriet samt i statsrådets kansli i ärenden som hör till dess ansvarsområde Pekka Haavisto,
- justitieminister Anna-Maja Henriksson,
- inrikesminister i inrikesministeriet samt i ärenden som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde Päivi Räsänen,
- försvarsminister Carl Haglund,
- förvaltnings- och kommunminister i finansministeriet Henna Virkkunen till och med 4.4.2014,
- undervisningsminister till och med 4.4.2014, därefter undervisnings- och kommunikationsminister i undervisnings- och kulturministeriet samt i ärenden som hör till kommunikationsministeriets ansvarsområde Krista Kiuru,
- kultur- och idrottsminister i undervisnings- och kulturministeriet samt i ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde Paavo Arhinmäki till och med 4.4.2014,

- kultur- och bostadsminister i ärenden som hör till miljöministeriets och till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde från och med 4.4.2014 Pia Viitanen,
- jord- och skogsbruksminister Jari Koskinen,
- trafikminister Merja Kyllönen till och med den 4.4.2014,
- trafik- och kommunminister från och med 4.4.2014 i kommunikationsministeriet samt i ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde Henna Virkkunen,
- näringsminister i arbets- och näringsministeriet samt i finansministeriet i ärenden som hör till dess ansvarsområde Jan Vapaavuori,
- arbetsminister i arbets- och näringsministeriet Lauri Ihalainen,
- social- och hälsovårdsminister Paula Risikko,
- omsorgsminister i social- och hälsovårdsministeriet Susanna Huovinen,
- miljöminister Ville Niinistö samt
- bostads- och kommunikationsminister i miljöministeriet samt i kommunikationsministeriet i ärenden som hör till dess ansvarsområde Pia Viitanen till och med 4.4.2014.

1.2 Alexander Stubbs regering 24.6.2014–

Under berättelseåret 2014 skötes regeringsåliggandena av Alexander Stubbs regering som tillsattes 24.6.2014 och vars sammansättning, som delvis ändrades 26.9.2014, var följande:

- statsminister Alexander Stubb
- statsministerns ställföreträdare och finansminister Antti Rinne,
- utrikesminister Erkki Tuomioja,
- Europa- och utrikeshandelsminister i utrikesministeriet samt i statsrådets kansli och finansministeriet i ärenden som hör till deras ansvarsområden Lenita Toivakka,
- utvecklingsminister i utrikesministeriet samt i statsrådets kansli i ärenden som hör till dess ansvarsområde Pekka Haavisto till och med 26.9.2014 och därefter i samma uppgift Sirpa Paatero,
- justitieminister Anna-Maja Henriksson,
- inrikesminister i inrikesministeriet samt i ärenden som hör till undervisnings- och kulturministeriets och från och med 26.9.2014 till finansministeriets ansvarsområde Päivi Räsänen,
- försvarsminister samt från och med 26.9.2014 i ärenden som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde Carl Haglund,
- trafik- och kommunminister i kommunikationsministeriet samt i ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde Paula Risikko,
- undervisnings- och kommunikationsminister i undervisnings- och kulturministeriet samt i ärenden som hör till kommunikationsministeriets ansvarsområde Krista Kiuru,
- jord- och skogsbruksminister Petteri Orpo,
- näringsminister i arbets- och näringsministeriet samt till och med 26.9.2014 i finansministeriet i ärenden som hör till dess ansvarsområde Jan Vapaavuori,
- arbetsminister i arbets- och näringsministeriet Lauri Ihalainen,
- social- och hälsovårdsminister Laura Rätty,
- omsorgsminister i social- och hälsovårdsministeriet Susanna Huovinen,
- miljöminister Ville Niinistö till och med 26.9.2014 och därefter i samma uppgift Sanni Grahn-Laasonen samt

- kultur- och bostadsminister i miljöministeriet samt i ärenden som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde Pia Viitanen.

1.3 Ministrarnas arbetsfördelning i statsminister Alexander Stubbs regering 31.12.2014

Statsrådet har beslutat om följande arbetsfördelning mellan ministrarna i de ministerier där det finns flera än en minister. Vid utgången av berättelseåret fanns det fyra ministerier med endast en minister: **justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet.**

Varje minister behandlar de internationella ärenden och EU-ärenden samt de utnämnings- och personalärenden som hör till ministerns ansvarsområde. Likaså leder varje minister ekonomiplaneringen och beredningen av budgeten och andra gemensamma ärenden inom sitt ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan statsminister Stubb, Europa- och utrikeshandelsminister Toivakka och utvecklingsminister Paatero i **statsrådets kansli**:

Europa- och utrikeshandelsminister Toivakka behandlar ärenden som hör till avdelningen för EU-ärenden vid statsrådet, dock inte ärenden som hänför sig till Europeiska rådet, till statsrådets kansli hörande ärenden som gäller ändring av Europeiska unionens grundfördrag eller till statsrådets kansli hörande utnämningsärenden som hänför sig till Europeiska unionen.

Utvecklingsminister Paatero behandlar ärenden som hör till avdelningen för ägarstyrning.

Statsminister Stubb behandlar övriga ärenden som hör till statsrådets kansli.

Arbetsfördelningen mellan utrikesminister Tuomioja, Europa- och utrikeshandelsminister Toivakka och utvecklingsminister Paatero i **utrikesministeriet**:

Europa- och utrikeshandelsminister Toivakka behandlar ärenden som gäller närområdessamarbete och handelspolitik samt ärenden som hör till sekretariatet för nordiskt samarbete.

Utvecklingsminister Paatero behandlar ärenden som gäller utvecklingssamarbete.

Utrikesminister Tuomioja behandlar övriga ärenden som hör till utrikesministeriets ansvarsområde, inklusive arbetet i anknytning till Finlandsbilden.

Arbetsfördelningen mellan finansminister Rinne, trafik- och kommunminister Risikko, inrikesminister Räsänen och Europa- och utrikeshandelsminister Toivakka i **finansministeriet**:

Trafik- och kommunminister Risikko behandlar ärenden som hör till kommun- och regionförvaltningsavdelningen och personal- och förvalt-

ningspolitiska avdelningen samt ärenden som hör till den offentliga förvaltningens ICT-funktion och finanscontrollerfunktionen samt ärenden som gäller statistikväsendet.

Inrikesminister Räsänen behandlar tullärenden.

Europa- och utrikeshandelsminister Toivakka behandlar ärenden som gäller EU:s råd (budget).

Finansminister Rinne behandlar övriga ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan undervisnings- och kommunikationsminister Kiuru, kultur- och bostadsminister Viitanen, försvarsminister Haglund och inrikesminister Räsänen **i undervisnings- och kulturministeriet:**

Kultur- och bostadsminister Viitanen behandlar ärenden som hör till kultur- och konstpolitiska avdelningen, ungdoms- och idrottspolitiska avdelningen och internationella sekretariatet, fränsett ärenden som hänför sig till idrott. Kultur- och bostadsministern behandlar till förvaltningsenheten hörande ägarstyrningsärenden som gäller tipsbolaget Veikkaus Oy.

Försvarsminister Haglund behandlar idrottsärenden.

Inrikesminister Räsänen behandlar kyrkliga ärenden.

Undervisnings- och kommunikationsminister Kiuru behandlar övriga ärenden som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan trafik- och kommunminister Risikko och undervisnings- och kommunikationsminister Kiuru **i kommunikationsministeriet:**

Undervisnings- och kommunikationsminister Kiuru behandlar ärenden som hör till kommunikationspolitiska avdelningen.

Trafik- och kommunminister Risikko behandlar övriga ärenden som hör till kommunikationsministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan näringsminister Vapaavuori och arbetsminister Ihalainen **i arbets- och näringsministeriet:**

Arbetsminister Ihalainen behandlar ärenden som hör till informationsavdelningen, avdelningen för sysselsättning och företagande och avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor.

Näringsminister Vapaavuori behandlar övriga ärenden som hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan social- och hälsovårdsminister Rätty och omsorgsminister Huovinen **i social- och hälsovårdsministeriet:**

Omsorgsminister Huovinen behandlar ärenden som hör till avdelningen för social- och hälsovårdstjänster, dock inte ärenden som gäller läkemedelsförsörjning, samt ärenden som hör till avdelningen för främjande av välfärd och hälsa, liksom även jämställdhetsärenden.

Social- och hälsovårdsminister Rätty behandlar övriga ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan miljöminister Grahn-Laasonen och kultur- och bostadsminister Viitanen i **miljöministeriet**:

Kultur- och bostadsminister Viitanen behandlar bostads- och byggnadsärenden samt planläggning.

Miljöminister Grahn-Laasonen behandlar övriga ärenden som hör till miljöministeriets ansvarsområde inklusive ärenden som hör till klimatpanelen och beredningen av klimatlagen.

2 Hur regeringarnas viktigaste politikhelheter har utvecklats

2.1 Genomförande av regeringsprogrammen

Statsministrarna Katainens och Stubbs regeringar har arbetat under krävande förhållanden. Regeringsförhandlingarna 2011 pågick längre än normalt och resultatet var ett detaljerat och omfattande regeringsprogram. De prioriterade områdena i regeringsprogrammet för Katainens regering utgjordes av förebyggande av fattigdom, ojämlikhet och utslagning, stabilisering av den offentliga ekonomin samt stärkande av en hållbar ekonomisk tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft. I det regeringsprogram för statsminister Alexander Stubbs regering som slogs fast i juni 2014 konstaterades att regeringsprogrammet för Katainens regering för valperioden 2011–2015 och målen enligt det regeringsprogrammet fortfarande gäller. Dessutom uppställdes en mängd nya mål för slutet av valperioden. Kvantitativt sett genomfördes största delen av åtgärderna enligt regeringsprogrammen för Katainens regering och Stubbs regering. De viktigaste reformerna, såsom kommunreformen och servicestrukturen inom social- och hälsovården, slutfördes emellertid inte.

Målet för den finanspolitik och ekonomiska politik som regeringarna bedrivit har varit att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och den finansiella basen för välfärdssamhället så att de offentliga finanserna kan stabiliseras. De viktigaste målen har varit råda bot på hållbarhetsunderskottet och få till stånd en minskning av statens skuldkvot före valperiodens slut. De viktigaste medlen för att nå dessa mål har varit snabbare ekonomisk tillväxt, bättre sysselsättning, längre tid i arbetslivet, utgiftsbesparingar och ökade skatteinkomster samt gallring bland kommunernas uppgifter och förpliktelser.

Regeringen har strävat efter att främja dessa mål bl.a. genom det strukturpolitiska programmet om vilket det beslutades hösten 2013. Dessutom stöder de strukturpolitiska beslut som regeringen har fattat tidigare, såsom sänkningen av samfundsskattesatsen och reformen av systemet för beskattning av utdelning, tillsammans med den långsiktiga måttfulla löneuppgörelsen som avtalades hösten 2013, de mål som uppställts för ökningen av ekonomins produktionspotential.

En betydande del av åtgärderna enligt det strukturpolitiska programmet har framskridit till genomförandestadiet. Ett viktigt resultat är det avtal som arbetsmarknadsparterna ingick hösten 2014 om den pensionsreform som avses träda i kraft 2017 och som beräknas minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin med cirka en procentenhet. Ungdomsgarantireformen som främjar minskningen av den strukturella arbetslösheten, kommunstrukturlagen som siktar till att främja produktiviteten inom den offentliga serviceproduktionen och äldreomsorgslagen som utgör en del av insatserna för att balansera kommunalekonomin är också exempel på betydande åtgärder.

De viktigaste åtgärderna med avseende på hållbarhetsunderskottet, såsom minskning av kommunernas uppgifter och förpliktelser, avancerade inte i enlighet med målen. Man lyckades inte dra upp de slutliga riktlinjerna för servicestrukturen inom social- och hälsovården, utan arbetet överförs till nästa valperiod.

Utöver strukturereformerna har man i olika sammanhang beslutat om direkta åtgärder som minskar utgifterna och ökar inkomsterna inom den offentliga ekonomin och som på 2019 års nivå uppgår till cirka 6,6 miljarder euro netto, dvs. ungefär 2,8 % i förhållande till totalproduktionen. Trots anpassningsåtgärderna och strukturereformerna

lyckades man inte råda bot på hållbarhetsunderskottet under denna valperiod. Inte heller statens skuldkvot började minska.

I de följande avsnitten ingår samlade uppgifter om genomförandet av regeringsprogrammet. Närmare uppgifter ingår i en separat rapport om slutlig uppföljning av regeringsprogrammen (V NK007:00/2011, 20.3.2015).

Det strukturpolitiska programmet behandlas närmare i avsnitt 2.2 i årsberättelsen.

2.1.1 Bekämpning av fattigdom, ojämlikhet och utslagning

Enligt rapporten om finländarnas välfärd 2014 (Suomalaisten hyvinvointi 2014) har befolkningens allmänna hälsotillstånd förbättrats sedan 2004. Merparten, cirka 80 %, av den vuxna befolkningen upplever sig må bra. De socioekonomiska skillnaderna i hälsa och livskvalitet har dock kvarstått som stora internationellt sett och en del av befolkningen ser ut att ha marginaliserats permanent.

Fattigdomen och inkomstskillnaderna har inte ökat trots recessionen. Nivån på grundskyddet har stigit tack vare flera ändringar som gjorts under denna regeringsperiod, av vilka 2012 års höjningar av nivån på arbetslöshetsdagpenningarna och utkomststödets grunddel har haft störst betydelse. Under regeringsperioden trädde också en garantipension i kraft, reviderades bostadsbidraget och infördes ett skyddat belopp inom utkomstskyddet för arbetslösa. Enligt en rapport om bedömning av grundtrygghetens tillräcklighet 2015 ligger nivån på grundskyddet dock alltså under den inkomstnivå som krävs för en skälig minimikonsumtion.

I den strategiska verkställighetsplanen, som preciserar regeringsprogrammet, utstakade regeringen följande helheter för att bekämpa fattigdom, ojämlikhet och utslagning:

Bättre sysselsättning och utkomstskydd

Åtgärderna för att förbättra sysselsättningen beskrivs i avsnitt 2.1.3.

Ett dåligt ekonomiskt läge och ett dåligt sysselsättningsläge ökar risken för utslagning

Den andel av befolkningen som får utkomststöd säger något om risken för utslagning i samhället och hänger nära samman med hur sysselsättningen utvecklas. År 2013 ökade antalet hushåll och personer som mottagare av utkomststöd med 2,9 % från det föregående året, efter en svag minskning under åren före det. De sammanlagda kostnaderna för utkomststödet uppgick till 736,3 miljoner euro år 2013 och hade ökat reellt med 3,2 % från det föregående året. De totala kostnaderna har ökat reellt med 37 % under 2000-talet, trots att antalet hushåll som får stöd har minskat med 10 % under samma tid. Klient- och kostnadsutvecklingen inom utkomststödet återspeglar de tilltagande boendekostnaderna, arbetslöshetsutvecklingen och ökningen av andelen långtidsarbetslösa bland dem som får utkomststöd. Utkomststödet har blivit en allt långvarigare stödform för mottagarna.

De äldres (60–64-åringarnas) medverkan i arbetslivet håller på att öka, men de har fortfarande en lägre sysselsättningsgrad än de övriga grupperna i arbetsför ålder. Sysselsättningsgraden för 55–59-åringarna är däremot klart högre än genomsnittet. År 2014 steg antalet svårssysselsatta till 180 000–200 000. Mot slutet av 2008 var antalet cirka 110 000.

De höjningar av de lägsta förmånerna som regeringen kom överens om i regeringsprogrammet genomfördes i början av regeringsperioden. Sedan ingången av 2013 beaktas inte makens inkomster längre vid behovsprövningen av arbetsmarknadsstödet. Regeringen har indexbundit studiepenningen och reviderat systemet för att det ska vara mera sporrande. Den sociala tryggheten för dem som arbetar inom kreativa branscher och för dem som sysselsätter sig själva har förbättrats genom en lag som träder i kraft i juni 2015.

Minskning av utslagning och förebyggande av sociala och hälsorelaterade problem

Ungdomar utanför utbildningssystemet löper stor risk att bli utslagna. I Finland står cirka 12 % av männen under 25 år och knappa 10 % av motsvarande grupp kvinnor utanför utbildningssystemet. Av dessa ungdomar arbetar en del, medan andra är vårdlediga, pensionerade eller i militär- eller civiltjänst. Av männen under 25 år löper 6 % och av motsvarande grupp kvinnor dryga 3 % en verklig risk att marginaliseras.

Barnskyddsbehovet är fortfarande stort. I synnerhet antalet klienter inom öppenvården har ökat de senaste åren. Detta är till stor del en följd av satsningarna på förebyggande arbete. Också antalet barn som placerats utanför hemmet har ökat på 2000-talet. År 2013 var sammanlagt cirka 18 000 barn placerade utanför hemmet. Det totala antalet omhändertagna ökar inte längre, men antalet brådskande placeringar har ökat. En kvalitetsrekommendation för barnskyddet publicerades i maj 2014.

Den nya socialvårdslagen trädde till största delen i kraft i april 2015. Reformen av socialvårdslagstiftningen fortsätter inom speciallagstiftningen. I mars 2015 godkände riksdagen regeringens proposition (RP 339/2014 rd) med förslag till lag om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet.

Medborgarna garanteras likabehandling och möjligheter att delta

Våren 2014 överlämnade regeringen en demokratipolitisk redogörelse (SRR 3/2014 rd) till riksdagen. Den nya diskrimineringslagstiftningen trädde i kraft vid ingången av 2015. Reformen syftar till att stärka skyddet för likabehandling och täcker tydligare in alla diskrimineringsgrunder. Tillsynen skärps och de administrativa strukturerna för verkställigheten effektiviseras. Diskrimineringslagen och jämställdhetslagen kommer även i fortsättningen att vara separata lagar.

Social- och hälsovårdstjänsterna stärks och revideras

Finländarna är relativt nöjda med social- och hälsovårdstjänsterna. Medborgarna litar på de anställdas kompetens inom socialvården och är huvudsakligen nöjda med hälso- och sjukvårdens generella utformning. Servicestrukturreformen inom social- och hälsovården behandlas närmare i avsnitt 2.2. Den nya äldreomsorgslagen trädde i kraft sommaren 2013. För att främja verkställigheten har man utformat detaljerade anvisningar och reviderat kvalitetsrekommendationerna, som konkretiserar lagens syfte. För att förändra servicestrukturen för tjänsterna för äldre ändrades äldreomsorgslagen och stärktes prioriteringen av tjänster i hemmet och befästes institutionsvårdens status som ett alternativ i sista hand.

Differentieringen av bostadsområden förhindras

Statsrådet har fattat ett principbeslut om ett bostadspolitiskt åtgärdsprogram. Programmet innehåller bl.a. åtgärder för att förbättra boendet för dem som får psykisk rehabilitering och för missbrukare. Ett förvaltningsövergripande utvecklingsprogram för de äldres boende för 2013–2017 har godkänts. Programmet för minskning av långtidsbostadslösheten har fortsatt och målen har uppnåtts väl. År 2014 fanns det cirka 2 400 långtidsbostadslösa, vilket är en tredjedel färre än år 2008. Långtidsbostadslösheten bland invandrare har ökat under en lång tid, men bostadslösheten började minska år 2014. Även bostadslösheten bland ungdomar och kvinnor har minskat under de två senaste åren.

Målet för utvecklingsprogrammet för bostadsområden 2013–2015 är att främja en övergripande förnyelse av bostadsområdena i tillväxtcentrumen, hållbar utveckling och harmoni.

Ungdomarnas deltagande och småbarnsfostran stärks

Riksdagens revisionsutskott beställde en rapport om genomslagskraften för åtgärderna för att förebygga marginalisering bland unga. Enligt rapporten använder man många modeller och tjänster som befunnits vara bra, men det finns ingen samordning av tjänsterna inom den offentliga sektorn. Rapporten rekommenderar att fokus bör sättas på basala tjänster när det gäller att utveckla tjänsterna för att förebygga marginalisering. Den översikt av politikåtgärdernas effekter som genomfördes som ett led i statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsplan lyfte fram att många i sig goda enskilda insatser eller innovationer för att utveckla modellerna ofta stannar vid resultat inom olika projekt utan att effektivt spridas och bli allmän praxis. Det finns mycket lite forsknings- och utvärderingsbaserad information om hur förebyggande åtgärder och tjänster påverkar utslagningen av barn och unga. Ett stort antal undersökningar och utredningar visar att de åtgärder som vidtogs på 1990-talet för att spara in på tjänsterna har tagit sig uttryck i ett ökat behov av korrigerande insatser.

De ungas levnadsförhållanden, hälsotillstånd och delaktighet hänger ihop sinsemellan. Resultaten enligt skolhälsoenkäten om de ungas levnadsförhållanden och välbefinnande 2013 visade att det hade skett en positiv utveckling. Indikatorerna för upplevd hälsa visade dock att det förekommer stora skillnader mellan könen såväl bland grundskoleelever och gymnasieelever som bland yrkesstuderande.

Ungdomsgarantin, som trädde i kraft vid ingången av 2013, är en av de viktigaste arbetspolitiska insatserna för att förebygga marginalisering under regeringsperioden. Anslagshöjningen i och med ungdomsgarantin har gjort det möjligt att utvidga det uppsökande ungdomsarbetet så att det omfattar nästan hela landet.

Undervisnings- och kulturministeriet har haft hand om den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av barndagvården sedan den 1 januari 2013. Som den första etappen i revideringen av lagstiftningen om småbarnspedagogik (småbarnsfostran) överlämnades regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om barndagvård (RP 341/2014 rd).

2.1.2 Stabilisering av den offentliga ekonomin

Utöver det strukturpolitiska programmet har flera reformer genomförts för att stabilisera den offentliga ekonomin, men verkningarna av dem realiserar först under kommande år. Statsfinanserna har anpassats med cirka 4,9 miljarder euro på 2015 års nivå, men under valperioden har man inte lyckats stabilisera den offentliga ekonomin. Den svaga ekonomiska tillväxten har allvarligt försvårat möjligheterna att uppnå målet.

År 2014 fortsatte Katainens och Stubbs regeringar genomföra åtgärder för att minska utgifterna och öka inkomsterna med sikte på att i enlighet med regeringsprogrammet balansera statsfinanserna och minska skuldsättningen inom statsfinanserna i förhållande till totalproduktionen. Samtidigt har regeringen främjat strukturella reformer med sikte på ekonomisk tillväxt och en högre sysselsättningsgrad.

I den strategiska verkställighetsplanen, som preciserar regeringsprogrammet, utstade regeringen följande helheter för att stabilisera den offentliga ekonomin:

Bättre ekonomisk tillväxtpotential

Åtgärderna för att främja en hållbar ekonomisk tillväxt 2014 beskrivs huvudsakligen i avsnitt 2.1.3.

I syfte att stärka en fungerande infrastruktur har regeringen satsat på en långsiktig utveckling av trafiksystemet, på att finna nya tillvägagångssätt för att effektivisera underhållet och utvecklingen av trafiksystemet och förbättra åtgärdernas genomslag, på att skapa statliga strategier för intelligent teknik och främja smarta lösningar för produktion av offentlig service. Enligt en internationell granskning är våra trafiksystem välfungerande och har huvudsakligen utvecklats i positiv riktning. Finlands placering i en internationell logistikindexjämförelse har dock sjunkit. Logistikkostnaderna i Finland är höga internationellt sett. Under denna valperiod har ministerierna utformat strategier för intelligent teknik. Genomförandet av strategierna för intelligent teknik syftar till att främja ekonomisk tillväxt och ökad produktivitet med hjälp av digitala tjänster och att utveckla offentliga e-tjänster.

Ökad produktivitet

Kommunsektorns produktivitet och strukturella reformer inom statsförvaltningen

Som ett riksomfattande produktivetsmål godkändes en årlig reell omkostnadsökning på högst 0,4 % för kommunerna och samkommunerna, dvs. sammanlagt 4 % fram till 2020, förutsatt att kommunernas uppgifter är desamma som 2010. Kommunernas uppgifter ökade 2013 kalkylmässigt med 133 miljoner euro (Basservicebudgeten 2013). Omkostnadernas nominella ökning inom kommunsektorn var 2,6 %. När detta korrigeras med prisindexet och de ändrade uppgifterna kommer man fram till att omkostnaderna ökade med 0,38 % mer än det uppställda målet på 0,4 %.

För att öka produktivitetstänket och sprida goda rutiner har man öppnat databanken för kommunal produktivitet och har man arbetat med att ta fram indikatorer på hållbar kommunal produktivitet och effektivitet.

De revideringar som inletts inom statens centralförvaltning och vid ministerierna beskrivs i avsnitt 2.2.

Regeringens effektivitets- och resultatprogram (VATU) strävar efter att bidra till att minska hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna och svara på förändringarna i arbetslivet. Detta sker genom att statsförvaltningens funktion och uppgifter förtydligas, genom strukturella reformer och genom nya rutiner som stöder statsförvaltningens nya roll. År 2014 fokuserades genomförandet av de specifika programmen för förvaltningsområdena. I effektivitets- och resultatprogrammets kärnverksamhetsanalys lade förvaltningsområdena fram rikligt med reformförslag. Det sammanlagda sparmålet med anledning av verksamhetsutveckling och omorganisering inom de reformer som förvaltningsområdena redan genomfört och håller på att genomföra rör sig kring 400 miljoner euro fram till 2020.

När det gäller humankapitalet prioriterade effektivitets- och resultatprogrammet utveckling och uppgradering av kompetensen, utveckling av sporrande ledarskap och chefskap samt stärkande av den psykiska, fysiska, sociala och etiska arbetsförmågan. Största delen av förvaltningsområdena har med hjälp av resultatstyrning överfört målen för utveckling av humankapitalet till resultatavtalen. Inom många förvaltningsområden har målen också tagits in i ledaravtalen för ledningen vid olika ämbetsverk och inrättningar.

Den parlamentariska kommitté som hade tillsatts för att se över statens centralförvaltning lade fram förslag till arbetssätt inom statsrådet. Arbetsgrupperna lade fram ett förslag till hur statens övergripande styrsystem och ämbetsverksstrukturen inom central- och regionalförvaltningen kan utvecklas. Statsrådets förvaltningsenhet inledde sin verksamhet i mars 2015. Inom arbetet för att utveckla statens styrsystem (OHRA) utformades en ny styrmodell där den centrala tankegången är att regeringen ska ha en enda strategiprocess som systematiskt stöds genom information.

E-tjänster för att påskynda produktiviteten

Utvecklingen av förutsättningarna för e-kommunikation och e-tjänster inom den offentliga förvaltningen, infrastrukturen och produktionen fortsatte. I juni 2014 tillsatte finansministeriet ett program för en nationell servicearkitektur (KAPA), som syftar till att skapa en interoperabel infrastruktur för digitala tjänster. Målet är att underlätta arbetet för dem som utvecklar servicen, att på ett bättre sätt än tidigare beakta dem som använder servicen, främja omfattande användning av offentliga e-tjänster och på så vis bidra till en bättre produktivitet. Inom programmet tar man fram bl.a. en servicevy för medborgare och företag där de kan ta del av sina egna registeruppgifter och använda olika e-tjänster via en och samma vy. De första konkreta resultaten (en servicekanal och en betaversion av servicevyn för medborgare) tas i produktionsbruk under 2015.

Enligt OECD:s landutvärdering av den digitala offentliga förvaltningen i Estland och Finland (2015) saknar Finland ett tydligt ledarskap inom och en tillräcklig samordning av utnyttjandet av IKT inom den offentliga förvaltningen. Informationssystemen har byggts upp på ett alltför myndighetscentrerat sätt. Bristen på samordning ses bl.a. i det att regeringen har godkänt flera IKT-strategier. OECD rekommenderar därför att Finland sammanför IKT-strategierna och uppställer en tydlig vision för hur IKT kan utnyttjas inom förvaltningen.

Genomförande av en kommun- och servicestrukturreform som bygger på starka primärkommuner

Kommunreformen och servicestrukturreformen inom social- och hälsovården har ingått i spetsprojekten under valperioden. Den snabba förändringen av åldersstrukturen i landet och den kraftiga ökning av de åldersrelaterade utgifterna för serviceproduktionen som följer av detta utgör den viktigaste grunden för reformerna, vilket i sin tur är en betydande faktor inom hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna.

Den reviderade kommunstrukturlagen trädde i kraft sommaren 2013. Lagen innehåller nu bestämmelser om skyldighet att utreda kommunsammanslagningar, utredningskriterier, utredningsområden, undantagsförfarande, tidsfrister, förfaranden, behörighet och ekonomiska incitament. Vid utgången av 2014 hade 71 % av kommunerna i hela landet deltagit i antingen kommunernas egna kommunstrukturutredningar eller särskilda kommunindelningsutredningar som ministeriet tillsatt (inkl. utredningar som blivit klara och hållit på att inledas under den senaste tiden).

Regeringens proposition med förslag till ny kommunallag överlämnades till riksdagen i november 2014, och lagen träder i kraft i maj 2015. Det centrala innehållet i propositionen går ut på att stärka den samlade långsiktiga ledningen av kommunen, stärka och skapa större klarhet i den politiska och professionella ledningen av kommunen, förbättra de förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar, förbättra transparensen i beslutsfattandet samt stödja möjligheterna att beakta den kommunala ekonomins hållbarhet på både kommunal och statlig nivå.

Det strukturpolitiska programmet innehåller många projekt relaterade till kommunal ekonomin (jfr avsnitt 2.2). I planen för de offentliga finanserna beslutas det om finansieringsramen för den kommunala ekonomin.

Genom statsandelsreformen förenklades och förtydligades beräkningen av statsandelar, undanröjdes överlappningar och gjordes statsandelssystemet mera sporrande. Det nya systemet trädde i kraft vid ingången av 2015. I den ändrade lagen om statsandel för kommunal basservice ingår en bestämmelse enligt vilken statsandelen är 100 % för de nya och mera omfattande uppgifter som gäller från ingången av 2016.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den (RP 324/2014 rd) överlämnades till riksdagen i december 2014. Regeringspropositionen förföll den 5 mars 2015 eftersom grundlagsutskottet konstaterade att den och det nya förslag som social- och hälsovårdsutskottet utformade utifrån den stod i strid med grundlagen.

En arbetsgrupp vid finansministeriet har berett ett budgetramsystem för att tygla social- och hälsovårdsutgifterna. I samband med granskningen av hur det strukturpolitiska programmet framskrider beslutade regeringen i augusti 2014 att bereda ett budgetramsystem som effektiviserar kostnadskontrollen inom social- och hälsovården. Arbetsgruppens rapport publicerades den 24 februari 2015. Arbetsgruppen föreslog ett tillvägagångssätt, en budgetram, som ska tillämpas vid den riksomfattande planeringen och styrningen av finansieringen av den offentliga social- och hälsovården. Budgetramen ska fastställas som social- och hälsovårdsutgifternas andel av de kalkylmässiga kostnaderna för statsandelen för basservice. Budgetramen för social-

och hälsovården avses var en del av den finansieringsram för kommunalekonomin som ingår i planen för de offentliga finanserna.

En arbetsgrupp vid social- och hälsovårdsministeriet utredde alternativa sätt att avveckla flerkanalsfinansieringen inom social- och hälsovården. Arbetsgruppens rapport publicerades den 26 mars 2015. Det är meningen att rapporten ska ligga till grund för nästa regerings fortsatta arbete.

Metropolpolitiken drivs med hjälp av flera spetsprojekt och bl.a. förfarandet med avsiktsförklaringar som gäller markanvändning, boende och trafik. En förhandsutredning där områden för kommunindelningsutredningar i metropolområdet och alternativa metropollösningar kartlades blev klar i mars 2013. En arbetsgrupp beredde ett utkast till en lag om metropolförvaltningen, men regeringspropositionen överlämnades inte. Den statliga särskilda kommunindelningsutredningen för metropolområdet blev klar i slutet av november 2014.

Motarbetande av grå ekonomi

Genom kampen mot grå ekonomi har man i Finland strävat efter att få in betydligt mer skatter och socialförsäkringsavgifter samt återförd vinning av brott. År 2014 uppgick antalet skattegranskningar till 4 662, medan antalet var 3 362 det föregående året. År 2014 debiterades skatter till ett belopp av 405 miljoner euro på basis av skattegranskningar, vilket är 104 miljoner euro mindre än under det föregående året.

År 2014 var skadorna av ekonomiska brottmål 247 miljoner euro när det gällde anmälda ärenden och 263 miljoner euro när det gällde avslutade ärenden. Skadebeloppet ökade från 2013 med 140 miljoner euro när det gällde anmälda ärenden och 100 miljoner euro när det gällde avslutade ärenden. Förundersökningstiden och rättsprocessen vid ekonomisk brottslighet har förkortats i enlighet med regeringsprogrammet. Åklagarväsendet har utvecklat sitt förundersökningssamarbete med polisen. Tiden för åtalsprövning vid krävande ärenden som gäller ekonomiska brott förkortades från 190 till 174 dagar. För alla ärenden som gäller ekonomiska brott förkortades tiden för åtalsprövning från dryga fem till under fem månader.

Enheten för utredning av grå ekonomi, som finns inom Skatteförvaltningen, har undersökt användningen av resurserna för bekämpningen av grå ekonomi och bekämpningens verkningar. Enligt rapporten har samarbetet mellan myndigheterna ökat, och det har i sin tur gett aktörerna bättre kompetens och effektivitet. På senare år har ärendena inom utredningen av ekonomiska brott ökat i jämn takt, och år 2013 registrerades sammanlagt 1 804 nya fall av ekonomiska brott. Av skattegranskningsresurserna används 30 % för granskningar av grå ekonomi. År 2013 motsvarade förslagen till debitering utifrån Skatteförvaltningens kontroll av internprissättning cirka 300 miljoner euro i skatt. Inkomsterna av den omvända mervärdesskatten har uppgått till minst 75 miljoner euro per år. Även myndigheternas informationsutbyte har blivit effektivare: enheten för utredning av grå ekonomi utarbetade på begäran av myndigheter 104 000 fullgöranderapporter år 2014.

En delreform av lagen om beställaransvar vilken gäller byggbranschen trädde i kraft i september 2012. Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om beställaransvar överlämnades till riksdagen i september 2014. Avsikten är att ändringarna ska träda i kraft den 1 september 2015. Lagstiftningen om ett anmälningförfarande trädde i kraft sommaren 2014.

2.1.3 Stärkande av en hållbar ekonomisk tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft

I den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet utstakades följande helheter för att stärka en hållbar ekonomisk tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft:

Målet är ett Finland som ligger i världstäten när det gäller en miljövänlig, resurs- och materialeffektiv ekonomi samt som utvecklare av hållbara konsumtions- och produktionsmetoder

Finland har lyckats minska energiförbrukningen och utsläppen av växthusgaser sedan 2010. Totalförbrukningen av naturresurser har däremot förblivit densamma. Den minskade energiförbrukningen och den positiva utvecklingen i fråga om utsläpp förklaras till stor del av att den ekonomiska tillväxten har avtagit.

Regeringen främjade ett hållbart utnyttjande av naturresurser och materialeffektivitet genom sex sektorsövergripande spetsprojekt. Programmet Hållbar konsumtion och produktion var ett viktigt styrinstrument för regeringen när det gällt att främja materialeffektivitet. Det strategiska programmet för skogsbranschen, som bidragit till ett hållbart utnyttjande av naturresurserna, har fokuserat på att ta fram ny affärsverksamhet inom bioekonomin, öka träbyggandet, främja branschens konkurrenskraft, tillväxt och internationalisering samt stärka inflytandet inom EU och på det internationella planet. Nya bioekonomiska investeringar genomförs som bäst och fler planeras. Också när det gäller att öka träbyggandet har man lyckats väl, och exempelvis marknadsandelen för höghus i trä kommer år 2015 att nå upp till den målsatta andelen 10 %.

När det gäller kemisk massa, sågvara och kartong har situationen för skogsbranschen förbättrats betydligt jämfört med situationen under tidigare år. Fram till slutet av oktober 2014 ökade värdet av exporten på kemisk massa med 4 % (2013; 15 %), sågvara med 11 % (2013; 15 %) och kartong med 1 % (2013; 8 %). Också mängderna köpt och avverkat inhemskt virke var på en hög nivå. Situationen inom pappersindustrin är fortfarande relativt dålig (exporten -4 % år 2014).

För att nå miljömålen agerar man på samhällets alla delområden

I fråga om en bättre miljö satsade regeringen framför allt på Östersjön och vatten-skydd och på energi- och klimatpolitik. I synnerhet ska också energiförbrukningen och oljeberoendet minska samtidigt som EU:s mål för utsläppsminskning nås fram till 2020. Miljövårdslagstiftningen reviderades.

Under början av 2000-talet har användningen av fossila bränslen minskat klart i Finland, samtidigt som den förnybara energins andel av den totala energiförbrukningen har ökat. År 2013 ökade den fossila energins andel dock en aning och minskade de förnybara energikällornas andel på grund av stöd- och skattebesluten. EU:s mål för andelen förnybar energi är 38 % av slutförbrukningen i Finland 2020. Andelen var redan 36,8 % år 2013. Den svaga ekonomiska utvecklingen har medfört att siffrorna har stigit.

För att motarbeta klimatförändringen godkände regeringen den nationella energi- och klimatstrategin våren 2013. Som en fortsättning på den utarbetades energi- och klimatfärdplanen 2050 under ledning av en parlamentarisk kommitté. Under valperioden bereddes en klimatlag som riksdagen antog i mars 2015.

Revidering av utbildningens och forskningens strukturer och finansiering

Inom utbildnings- och vetenskapspolitiken eftersträvade regeringen reformer som ska bidra till att finländarnas utbildningsnivå förblir hög, examina avläggs på kortare tid och de nytexaminerade genast får arbete. Dessutom understöddes utveckling av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet i betydande grad.

År 2013 uppgick forsknings- och utvecklingsutgifterna till 3,32 % av bruttonationalprodukten. Det beräknas att forsknings- och utvecklingsutgifterna har sjunkit ytterligare 2014, och BNP-andelen blir sannolikt 3,1 %. Även om andelen har sjunkit i Finland under de senaste åren är den alltså bland de högsta i världen.

Man agerar effektivt mot arbetslösheten och utvecklar arbetslivet

Ett av regeringsperiodens viktigaste mål var att förlänga tiden i arbetslivet i dess olika skeden. Man försökte förlänga tiden i början av arbetslivet genom att påskynda utexamineringen av unga och genom att aktivera dem i arbetslivet. I andra ändan handlar det om att höja pensionsåldern, och detta kan påverkas också genom satsningar på ett bättre arbetsliv. Sysselsättningen bland de äldre har blivit betydligt bättre de senaste åren, medan sysselsättningen bland unga ligger kvar på en klart lägre nivå. Sysselsättningen bland äldre kvinnor har utvecklats gynnsammare än bland männen, och för dem som är yngre än 20 år har sysselsättningsgraden stigit, men för 20–29-åringarna sjönk sysselsättningen en aning år 2014. Projektet Arbetsliv 2020, som baserar sig på strategin för utveckling av arbetslivet, framskred enligt planerna.

De ungas ställning förbättrades genom ungdomsgarantin, som hade trätt i kraft 2013. Ungdomsgarantin trädde i kraft i ett dåligt konjunkturläge och arbetslösheten bland unga har ökat i jämn tak under den tid ungdomsgarantin har verkställts. Med tanke på situationen har arbetslöshetsgraden för unga stigit ganska lite. De ungas arbetslöshet har alltså till stor del varit kortvarig och de aktiva åtgärderna för unga utökades klart jämfört med de föregående åren. År 2014 förbereddes ett nätverk av service för unga enligt principen om alla tjänster över en disk och förbereddes ungdomsgarantins andel inom kommunförsöksprojektet vid finansministeriet.

Näringsstrukturen stärks och görs mångsidigare

Den ekonomiska tillväxten i Finland har varit långsam under hela valperioden, och en starkare och mångsidigare näringsstruktur har setts som sätt att förbättra konkurrenskraften. Finlands ekonomi stöder sig på export. Finlands totalexport rasade 2008–2009 och har återhämtat sig bara till viss del. Varuexporten har hållits kvar på nästan samma nivå sedan 2011, dvs. med klar marginal under nivån före det. Exporten har utvecklats blygsamt jämfört med Finlands viktigaste konkurrentländer och medelvärdet för euroområdet.

De världsekonomiska konjunkturerna har i betydande grad påverkat den långsamma återhämtningen för exporten, och då har regeringen haft bara begränsade möjligheter att påverka den. Regeringen har dock genomfört åtgärder för att förbättra konkurrenskraften för systemet för exportfinansiering och för att öka finansieringskapaciteten. De ändringar som genomförts har i betydande grad förbättrat konkurrenskraften för finansieringen av landets export. Om refinansieringsgarantin träder i kraft kan det anses att alla exportfinansieringsinstrument som finns i de viktigaste konkurrentländerna också står till förfogande i Finland.

Regeringens tillväxtsatsningar har fokuserat på i synnerhet kapitalinvesteringar, utvidgning av låneinstrument samt breddning av Finnveras inhemska och utländska finansiering. Nya arbetstillfällen uppkommer till största delen vid snabbt växande små och medelstora företag som behöver tillräckligt stor utomstående riskfinansiering för att kunna växa. Genom statlig finansiering underbyggs det privata riskkapitalet på marknaden. Regeringen har medverkat till att öka utbudet av riskfinansiering på marknaden genom att initiera ett tillväxtfinansieringsprogram och investeringsprogrammet för industri som förnyar (Uudistava teollisuus). Genom tillväxtfinansieringsprogrammet finansieras uppstarts- och tillväxtföretag med 230 miljoner euro åren 2014–2016.

För att förnya Finlands näringsstruktur har offentliga åtgärder riktats till i synnerhet tre spetsområden för tillväxt: bioekonomi, cleantech och digitalisering. Den offentliga satsningen har ökats genom större lånebefogenheter för Innovationsfinansieringsverket Tekes. Tilläggsfinansiering har anvisats för att främja företagens internationalisering, utländska investeringar och turism samt verksamheten inom Team Finland.

I syfte att nyttiggöra digitaliseringen har regeringens projekt ICT 2015 fokuserat på den enhetliga nationella servicearkitekturen, ekosystemet för öppen data, forsknings-, utvecklings- och innovationsprogrammet, finansieringsprogrammet för innovativa uppstarts- och tillväxtföretag samt industriellt internet. Användning av öppen data är en av de viktigaste potentiella tillväxtkällorna. Under de två senaste åren har Finland gjort betydande framsteg när det gäller att systematiskt öppna datalagren. Öppnandet av Lantmäteriverkets terrängdata och Meteorologiska institutets väder-, klimat- och havsdata samt klimatmodeller är betydande också internationellt sett.

2.2 Revidering av service- och förvaltningsstrukturerna

2.2.1 Strukturpolitiska programmet

Regeringen fattade beslut om det strukturpolitiska programmet hösten 2013. Verkställigheten säkerställdes under ramförhandlingarna i mars 2014 och budgetförhandlingarna i augusti 2014. Ledningsgruppen för det strukturpolitiska programmet färdigställde sin slutrapport i februari 2015¹. I slutrapporten presenteras förutom en rapportering om genomförandet av programmet också, utifrån ledningsgruppens bedömningar, iakttagelser och slutsatser om beredningen och genomförandet av programmet. Den 11 mars 2015 gav statsministern riksdagen en upplysning om det strukturpolitiska programmet (SU 7/2014 rd).

Syftet med det strukturpolitiska programmet var att åtgärda hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna i Finland. Enligt finansministeriets uppskattning från september 2014 uppgick hållbarhetsunderskottet inom den offentliga ekonomin till 4,0 % av bruttonationalprodukten. Det strukturpolitiska programmet innehöll centrala element för att reformera de ekonomiska strukturerna på ett sätt som stöder ekonomisk tillväxt och hållbarheten i de offentliga finanserna. Elementen utgjordes av

- minskning av kommunernas uppgifter och förpliktelser
- social- och hälsovårdsreformen
- arbetspensionsreformen och arbetskarriärerna

¹ Genomförandet av det strukturpolitiska programmet, ledningsgruppens slutrapport 27.2.2015

- minskning av den strukturella arbetslösheten
- ökning av tomtutbudet och bostadsbyggandet
- digitaliseringen, och i anslutning till den bl.a. genomförande av den nationella servicekanalen.

Kommunernas uppgifter och förpliktelser

Ett mål enligt det strukturpolitiska programmet har varit att hälften av det beräknade strukturella underskottet på dryga två miljarder euro i kommunalekonomin ska åtgärdas genom att kommunernas uppgifter och förpliktelser minskas med en miljard euro.

Att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser har visat sig vara en utmaning, och detta mål lyckades man inte nå. De åtgärder i det strukturpolitiska programmet som innefattats i planen för de offentliga finanserna beräknas minska kommunernas utgifter med ett nettobelopp som är klart under 100 miljoner euro. När det gäller projekt som ökar kommunernas uppgifter och förpliktelser har regeringen följt anslagsramen för statsfinanserna. För att stödja minskandet av förpliktelserna startade lokala kommunförsök vid ingången av 2015.

Kommunreformen

Kommunreformen består av en kommunstrukturreform, en totalreform av kommunallagen, en reform av statsandelssystemet för kommunal basservice och ett lagstiftningsprojekt som rör metropolförvaltningen.

Syftet med kommunstrukturreformen är att stärka kommunernas förutsättningar att ordna service, förenhetliga samhällsstrukturen och stärka den kommunala självstyrelsen. Enligt kommunstrukturlagen ska kommunerna i enlighet med de utredningskriterier som anges i lagen utreda en sammanslagning. Regeringen underströk vikten av utredningsarbetet i synnerhet i de största stadsregionerna. Inom alla de tolv största stadsregionerna har man genomfört en särskild kommunindelningsutredning eller gjort en egen utredning

I hela landet har 71 % av kommunerna deltagit i antingen kommunernas egna kommunstrukturutredningar eller i särskilda kommunindelningsutredningar som ministriet tillsatt. 88 kommuner (29 % av kommunerna, dvs. mindre än 15 % av folkmängden i hela landet) har inte fullgjort utredningsskyldigheten. Utan en i lag föreskriven skyldighet skulle utredningar inte ha inletts i nuvarande omfattning. På basis av sammanslagningsutredningarna kan man i kommunerna bedöma vilken kommunstruktur som är den bästa för att servicen ska kunna tryggas.

Paragrafen om tvångssammanslagning av s.k. kriskommuner tillämpades första gången under 2014, dvs. det fattades beslut om att två kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning skulle slås samman med en annan kommun mot kriskommunens eller den mottagande kommunens vilja. Lavia slogs samman med Björneborg och Tarvasjoki slogs samman med Lundo. Sammanslagningarna innebär att invånarna i kriskommunerna garanteras basservice.

En proposition med förslag om att komplettera kommunstrukturlagen med bestämmelser om ökade befogenheter för statsrådet med avseende på kommunsammanslagningar inom enhetliga pendlings- och samhällsstrukturområden enligt 4 d § 3 mom. i kommunstrukturlagen bereddes men överlämnades inte.

Riksdagen antog den reviderade kommunallagen i mars 2015. Lagen träder i kraft den 1 maj 2015. Det centrala innehållet i lagen går ut på att stärka den samlade långsiktiga ledningen av kommunen, stärka och skapa större klarhet i den politiska och professionella ledningen av kommunen, förbättra de förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar och kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka, förbättra transparensen i beslutsfattandet samt stödja möjligheterna att beakta den kommunala ekonomins hållbarhet på både kommunal och statlig nivå. De viktigaste enskilda reformerna gäller det breda begreppet kommunens verksamhet, kommunstrategin samt skärpningen av skyldigheten att täcka underskott.

Utgående från utstakningarna enligt regeringens strukturpolitiska program (2013) och budgetförhandlingarna (2014) beredde en arbetsgrupp tillsatt av finansministeriet ett utkast till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om metropolförvaltningen. Remissbehandlingen avslutades den 4 februari 2015. Regeringspropositionen överlämnades inte.

Statsandelsreformen

Syftet med reformen av statsandelssystemet för kommunerna var att väsentligt förenkla och förtydliga systemet. För detta krävdes en ny bedömning av systemets struktur och minskning av antalet beräkningsfaktorer och eliminering av överlappningar.

Systemet trädde i kraft den 1 januari 2015. Statsandelssystemet förenklades genom att bestämningsfaktorerna och deras överlappande element minskades. Inom systemet övergick man till en enda förenhetligad åldersstrukturklassificering. Det finns åtta kalkylerade bestämningsgrunder och dessutom kompletteras systemet av tre tilläggsdelar.

Den största förändringen i statsandelssystemet följer av att vikten av åldersstrukturen och vikten av sjukfrekvensen ändrades. Detta baserar sig på undersökningar som gjorts av Statens ekonomiska forskningscentral och Institutet för hälsa och välfärd. Undersökningarna beställdes som underlag för utvecklingen av systemet. Samtidigt ändrades innehållet i sjukfrekvenskriteriet. De beräkningsgrunder och vikter som hade gällt tidigare baserade sig på statistiska uppgifter och undersökningar från början av 1990-talet.

Statsandelssystemet bygger på kalkylerade kostnader, vilket uppmuntrar kommunerna till ekonomisk verksamhet. Det nya statsandelssystemet syftar till att öka den sporrande effekten också på andra sätt. Exempelvis vid utjämning av statsandelar enligt skatteinkomster utvidgas det sporrande elementet till att omfatta alla kommuner. I fortsättningen får kommunerna en del av nyttan när skatteunderlaget eventuellt växer. Samtidigt försköts tyngdpunkten i systemet från en utjämning av kostnaderna i riktning mot en utjämning av inkomsterna.

I det nya statsandelssystemet minskar man hindren för kommunsammanslagningar genom att i huvudsak avveckla graderingarna i de olika bestämningsfaktorerna. Därför kommer kommunernas förluster av statsandelar till följd av sammanslagningar att vara mindre än i dag.

Reformen av statsandelssystemet innebär rätt så stora ändringar i enskilda kommuners statsandelar. Konsekvenserna mildras med en övergångsperiod som löper över fem år. Systemet gäller fullt ut år 2020.

Servicestrukturreformen inom social- och hälsovården

De viktigaste målen med social- och hälsovårdsreformen är att främja befolkningens hälsa, välfärd och sociala trygghet, garantera social- och hälsovårdstjänster på lika villkor i hela landet, stärka basservicen inom social- och hälsovården samt säkerställa en kostnadseffektiv och verkningsfull servicestruktur. Reformen syftar till att minska det offentliga ekonomiska hållbarhetsunderskottet i Finland och på så sätt trygga finansieringen av allmännyttiga tjänster och förmåner.

En så omfattande integration som möjligt av social- och hälsovården där basservicen och specialtjänsterna utgör en sammanhängande servicehelhet ses som det centrala sättet att genomföra reformen. Enligt de utredningar som anknyter till beredningen av strukturreformen är ett av de viktigaste sätten att åtgärda bristen på tjänster, ojämlikhetsproblemen samt systemets kostnadseffektivitet att ansvaret för att ordna de splittrade social- och hälsovårdstjänsterna i största möjliga omfattning integreras i samma helhet både när det gäller basservicen och tjänsterna på specialnivå. Verksamheten och tjänsterna inom socialvården och hälso- och sjukvården kan då bäst genomföras på ett sätt där klienternas och patienternas olika servicebehov sammanförs. Samtidigt är det möjligt att planera och tillhandahålla tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt som inte medför en problematisk brist på service för klienten. På så vis beaktas människornas servicebehov på ett övergripande sätt och säkerställs närservicen för dem i hela landet. En viktig åtgärd går ut på att stärka bärkraften för de aktörer som har organiseringsansvar och att skapa större klarhet i och effektivisera förvaltningen av tjänsterna. Onödiga överlappande tjänster kan elimineras och luckor i tjänsterna åtgärdas genom effektiv styrning. En starkare nationell styrning av servicesystemet anses därför vara ett effektivt sätt att förbättra systemets samlade verksamhet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den (RP 324/2014 rd) överlämnades till riksdagen i december 2014. Regeringspropositionen förföll den 5 mars 2015 eftersom grundlagsutskottet konstaterade att den och det nya förslag som social- och hälsovårdsutskottet utformade utifrån den stod i strid med grundlagen.

Regeringen säkerställde genomförandet av det strukturpolitiska programmet i augusti 2014 genom att besluta att ett nytt budgetramsystem ska införas i samband med social- och hälsovårdsreformen. Med hjälp av budgetramsystemet ska det säkerställas att utvecklingen för de offentliga social- och hälsovårdsutgifterna iakttar den målsatta utgiftsbegränsningen. I och med systemet kan man säkerställa att minskningen av kommunernas uppgifter och förpliktelser ger den nytta för kommunerna och staten som man eftersträvar. Systemet som förfarande ska vara bundet även till planen för de offentliga finanserna och till det beslutsfattande som gäller budgeten.

Arbetspensionsreformen och arbetskarriärerna

Hösten 2014 enades arbetsmarknadens centralorganisationer om arbetspensionsreformen 2017. Syftet med pensionsreformen är att förlänga tiden i arbetslivet och minska det offentliga ekonomiska hållbarhetsunderskottet. Reformen syftar också till att förbättra pensionssystemets ekonomi och förhindra att pensionsavgifterna stiger.

Genom reformen förbereder man sig för en ökning av den förväntade livslängden. Avsikten är att den förväntade pensioneringsåldern stiger till 62,4 år fram till år 2025. I och med att pensionsutgifterna minskar och sysselsättningen förbättras kan man

uppskatta att det offentliga ekonomiska hållbarhetsunderskottet minskar med ungefär en procentenhet. Reformen innebär att nivån på arbetspensionsavgifterna stabiliseras på 24,4 % efter 2017.

Den lagberedning som behövs för pensionsreformen har inletts och arbetsmarknadsorganisationernas uppgörelse ligger till grund för lagberedningen. Innehållet bereds i form av en regeringsproposition under tjänstemannaledning. De specialfrågor som gäller pensionerna inom den offentliga sektorn analyseras separat tillsammans med den offentliga sektorns arbetsmarknadsparter. Avsikten är att alla regeringspropositioner som rör arbetspensionsreformen ska överlämnas till riksdagen genast efter riksdagsvalet våren 2015 och att reformen ska träda i kraft senast vid ingången av 2017.

Den första etappen av reformen av antagningen av studerande till högskolorna, åtgärdandet av anhopningen av sökande till högskolorna, begränsningen av studiestödstiden samt reformerna av finansieringsmodellerna för universiteten och högskolorna, vilka främjar genomströmningen i utbildningen och försnabbar övergången till arbetslivet, är exempel på viktiga åtgärder som regeringen uppställt som mål för att förlänga arbetskarriärerna i början.

De förslag i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om studiestöd och av lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning (RP 210/2014 rd) som gällde rätten till studiestöd för dem som avlagt högskoleexamen förkastades efter omröstning i riksdagen. Förslagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning godkändes.

Anordnarnätet inom gymnasie- och yrkesutbildning samt finansieringen

Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde pågick en strukturell reform av gymnasieutbildningen, den grundläggande yrkesutbildningen och den yrkesinriktade tilläggsutbildningen samt det fria bildningsarbetet som ett led i regeringens strukturpolitiska program. Målet var att koncentrera anordnarnätet inom gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning. Avsikten var att trygga verksamhetsförutsättningarna för starka anordnare av gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning, förbättra samarbetet och kvaliteten samt trygga den riksomfattande och regionala tillgången på utbildning som möter behovet av fortsatta studier och behoven i arbetslivet. Regeringspropositionerna om detta överlämnades i december 2014. Ändringarna gällde bestämmelserna om beslut om tillstånd att ordna utbildning och tillstånd att driva en läroanstalt samt förutsättningarna för beviljande av tillstånd. Riksdagen behandlade både den proposition som gällde utbildningsfinansiering (RP 310/2014 rd) och den proposition som gällde en strukturell reform av nätverket av utbildningsanordnare (RP 306/2014 rd).

Regeringens proposition om en reform av anordnarnätet inom gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning, yrkesinriktad vuxenutbildning och fritt bildningsarbete (RP 306/2014 rd) förföll vid behandlingen i riksdagen. Regeringens proposition om en reform av finansieringen av utbildning på andra stadiet (RP 310/2014 rd) röstades ner i riksdagen.

Den strukturella arbetslösheten

I beslutet i augusti 2014 om att säkerställa genomförandet av det strukturpolitiska programmet preciserade regeringen också olika åtgärder för att minska den strukturella arbetslösheten genom att effektivisera arbetskraftsförvaltningen och arbetskraftsservicen. Beslutet baserade sig på bedömningen att de åtgärder man tidigare gått in för inte kommer att räcka till för att minska den strukturella arbetslösheten med en procentenhet som uppställts som mål, eftersom den ekonomiska situationen och utsikterna har visat sig vara sämre än beräknat.

Regeringen förutsatte i sitt beslut att verksamheten vid arbets- och näringsbyråerna utvecklas så att den utgår mer från företagen, att antalet arbetserbjudanden till arbetslösa blir fler och att sanktionerna för vägran att ta emot arbete eller delta i aktiveringsåtgärder tillämpas systematiskt. Det fattades beslut om att stärka kommunens ställning inom sektorsövergripande samservice. Regeringen förutsatte också att utvecklingsalternativen för förvaltningen av arbetskraftspolitiken utreds under hösten 2014. Beslutsåtgärderna har verkställts. Utifrån regeringens proposition trädde lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen i kraft vid ingången av 2015.

Åtgärderna för mera sporrande utkomstskydd för arbetslösa och andra former av förtjänstskydd samt åtgärderna för att effektivisera arbetskraftsförvaltningen och arbetskraftsservicen samt inrikta dessa på ett ändamålsenligare sätt har framskridit som planerat. Åtgärderna skapar förutsättningar för att den strukturella arbetslösheten ska kunna börja minska. Den utdragna ekonomiska recessionen har dock inverkat negativt på möjligheterna att uppnå den minskning som satts som mål.

Ett skyddat belopp har införts inom utkomstskyddet för arbetslösa och inom bostadsbidraget. Anvisningarna för betalning av utkomstskydd för arbetslösa i förskott har reviderats. Arbetslösas skyldighet att ta emot arbete utanför pendlingsregionen har utvidgats.

Arbets- och näringsbyråernas, Folkpensionsanstaltens och kommunernas gemensamma verksamhetsmodell med servicecentraler för arbetskraft utvidgas till hela landet. Samtidigt har kommunernas roll och ansvar för att aktivt åtgärda långtidsarbetslösheten ökats. Systemet med lönesubvention har reviderats för att bli mera sporrande och lättare att administrera.

Arbets- och näringsbyråernas möjligheter att fokusera på utbudet av offentlig arbetskrafts- och företagsservice har förbättrats genom att utredningen av hinder för att vara på arbetsmarknaden, väntetiden för arbetsmarknadsstöd och frånvaro från sysselsättningsfrämjande service har överförts från arbets- och näringsbyråerna till dem som betalar ut arbetslöshetsförmånerna.

Enligt de uppgifter som arbets- och näringsministeriet samlat in har antalet arbetserbjudanden ökat tydligt under 2014 jämfört med slutet av 2013. Den andel som de arbetstillfällena som tagits emot på basis av arbetserbjudande eller av sökande som annars omfattats av arbets- och näringsservice utgör av alla arbetsplatser som tagits emot har ungefär fördubblats från situationen ett år tidigare. Ända från sommaren 2014 har antalet sanktioner för vägran att ta emot arbete varit det dubbla jämfört med antalet för ett år sedan.

Bostadsproduktionen

Det avtal som staten och kommunerna i Helsingforsregionen ingick i augusti 2014 stöder stora infrastrukturprojekt och främjar bostadsproduktionen, vilket är viktigt för att stärka den ekonomiska produktionspotentialen. Statsrådet godkände för sin del avtalet som sitt principbeslut i november 2014. Genom avtalet förband kommunerna sig att öka planläggningen av bostäder åren 2016–2019 med ca 25 % jämfört med den målnivå som anges i avsiktsförklaringen om markanvändning, boende och trafik. Staten deltar i finansieringen av de stora infrastrukturprojekt som nämns i avtalet, förutsatt att avtalets planläggningsmål fullföljs. Från statens sida har avtalet under-tecknats av kommunikationsministeriet, miljöministeriet, finansministeriet, Trafikverket, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) och Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland. Av de infrastrukturprojekt som staten stöder har byggarbetet för förlängningen av västmetron redan inletts. Däremot är bl.a. finansieringen och tidtabellen för Centrumslingan fortfarande oklara. Via ARA stöds dessutom byggandet och utbudet av hyresbostäder samt bostadsreparationer.

Digitaliseringen och genomförandet av den nationella servicekanalen

Under 2014 bereddes ändringar av lagstiftningen om modellen för elektronisk identifiering. När det gäller identifieringslösningar har utvecklingen varit långsam i Finland. I flera års tid hade man sökt en modell som alla nuvarande aktörer skulle kunna förbinda sig vid och nya aktörer skulle kunna ansluta sig till. Genom lagen utformades en ny identifieringsmodell som baserar sig på ett förtroendenät av aktörer. Den ändrade bestämmelsen i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009) har antagits och blivit stadfäst i januari 2015 och träder i kraft vid ingången av 2016. Före det skapas förutsättningar för verksamheten för det förtroendenät som fastställs i lagen. Beredningen av ändringen genomfördes genom omfattande samarbete med branschaktörerna. För verkställigheten ansvarar kommunikationsministeriet och finansministeriet tillsammans med Kommunikationsverket.

Byggandet av en nationell servicearkitektur har pågått sedan förra hälften av 2014. På adressen palveluväylä.fi öppnades i mars en för alla tillgänglig utvecklingsmiljö för servicekanalen, samt tillhörande webbsidor med anvisningar. Servicearkitekturprojektet tillsattes i maj 2014, och då inleddes arbetet. Finansministeriet ansvarar för styrningen, och en nyinrättad enhet vid Befolkningsregistercentralen ansvarar för genomförandet.

En prototyp för servicevyn för medborgare har blivit klar. Den tas i bruk i slutet av 2015. Den tekniska plattformen utgörs av servicekanalen Estlands X-road. Programmet för den nationella servicearkitekturen och projekten inom programmet har planerats och genomförts så som den snabba verkställigheten kräver. Programgruppen fattade beslut om att de viktigaste datalagren ska anslutas till servicekanalen genom centraliserad finansiering. Under hösten uppgjordes de första planerna för att ansluta basregistren till servicekanalen.

2.2.2 Övriga reformer av service- och förvaltningsstrukturerna

Totalreformen av statens forskningsinstitut och forskningsfinansiering

Syftet med totalreformen av statens forskningsinstitut och forskningsfinansiering är att stärka mångvetenskaplig och högklassig forskning som är relevant för samhället, att frigöra resurser från forskningens stödtjänster och från de fasta strukturerna, att

slå samman forskningsinstituten till större och starkare helheter enligt temaområden samt att öka samarbetet mellan forskningsinstituten och högskolorna åren 2014–2016. De samlade åtgärderna utgörs av dels strukturella reformer som gäller forskningsinstituten och högskolorna, dels reformer som gäller forskningsfinansieringen.

Reformen innebär att forskningsfinansiering i fråga om statens forskningsinstitut samlas under två konkurrensutsatta finansiella instrument: ett finansiellt instrument för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet till stöd för statsrådets och ministeriernas beslutsfattande och ett finansiellt instrument för strategisk forskning som syftar till att finna lösningar på stora utmaningar och problem i samhället.

År 2014 anvisades 5 miljoner euro för den gemensamma utrednings- och forskningsverksamheten för statsrådet och dess ministerier. Utrednings- och forskningsverksamheten styrs genom statsrådets årliga plan där regeringens och ministeriernas informationsbehov på kort sikt fastställs. Planen godkändes första gången i april 2014. Som teman valdes de kvistigaste samhällsfrågorna i anslutning till temaområdena bildning, gemenskap och delaktighet som grund för välfärden; arbete, kunnsande och företagande; en hållbar offentlig ekonomi, ett tryggt samhälle och förvaltningen som ett verktyg. Genom att verkställa planen strävar man efter att stärka kunskapsbasen i regeringens och ministeriernas beslutsfattande, den kunskapsbaserade verksamhetspolitiken och den strategiska helhetssynen. Verktälligheten genomfördes genom en öppen ansökningsprocess. Sammanlagt 38 projekt valdes ut för att inledas, och 65 % av dem genomförs inom sektorsövergripande konsortier. Tre av utrednings- och forskningsprojekten slutfördes före utgången av 2014.

Rådet för strategisk forskning inrättades i anslutning till Finlands Akademi i augusti 2014. Rådet ansvarar för långsiktig forskning i programform som producerar lösningar på utmaningar i det finländska samhället och också stöder en förnyelse av näringslivet och dess konkurrenskraft samt utvecklandet av arbetslivet och den offentliga sektorn. Rådet beslutar om programstrukturen för den strategiska forskningsverksamheten och om val av forskningsprojekt utifrån statsrådets beslut om tema- och prioritetsområden. Rådet lägger också fram initiativ för statsrådet om tema- och prioritetsområden för forskning. Statsrådet beslutar årligen om temaområden och prioriteringar för forskning och utifrån dem beslutar forskningsrådet om forskningsprogram och val av projekt. Rådet svarar för uppföljningen projekten och utvärderingen av deras genomslagskraft. I december 2014 fattade statsrådet sitt första beslut om temaområdena och prioriteringarna, och beslutet gäller den strategiska forskningen 2015. De valda temaområdena är utnyttjandet av tekniska omvälvningar samt institutioner i förändring, ett klimatneutralt och resurssnålt samhälle och jämlikhet och åtgärder som främjar jämlikhet.

Som strukturella reformer inom forskningsinstitutsreformen bereddes följande ombildningar 2014–2015:

Teknologiska forskningscentralen VTT och Mätteknikcentralen bildade det nya aktiebolaget Teknologiska forskningscentralen VTT Ab.

Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi (MTT), Skogsforskningsinstitutet (Metla), Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (VFFI) och statistikframställningen vid Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral (Tike) slogs samman och bildade Naturresursinstitutet.

Geodetiska institutet samt utvecklingsuppgifterna i fråga om tekniken för informationstjänst vid Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral, som producerar it-tjänster för jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde, slogs samman med Lantmäteriverket. Genom samgången uppnås den sammanföring av forsknings- och utvecklingsuppgifter i fråga om geografisk information som avses i forskningsinstitutsreformen.

Konsumentforskningscentralen och Rättspolitiska forskningsinstitutet slogs samman med Helsingfors universitet för att möjliggöra en starkare forskning, oberoende forskning och stärkt samarbete mellan forskningen och högskolorna inom de aktuella forskningsområdena.

Omstruktureringen av polisförvaltningen och polisens servicenät

I enlighet med regeringsprogrammet tryggas polisservicen i hela landet. Inom den omstrukturering av polisförvaltningen (projektet Pora III) som genomförs i detta syfte har särskild vikt fästs vid tillgången på polisservice i olika delar av landet samt vid trafikövervakningen och trafiksäkerhetsarbetet. För att trygga nivån på polisverksamheten omfördelas 28 miljoner euro från polisförvaltningen och polisstrukturerna till den operativa verksamheten genom att antalet förvaltnings-, stöd- och chefstjänster minskar med sammanlagt 246 årsverken före år 2016 samt genom att man söker kostnadsbesparingar och effektiviserar polisverksamheten. Det har uppskattats att det behövs 7 500 poliser för att polisens nuvarande operativa nivå ska kunna bevaras.

I december 2014 lämnade inrikesministeriet riksdagen en utredning om omstruktureringen av polisförvaltningen. Genomförandet av projektet inleddes den 1 januari 2014 och fortsätter fram till 2016. Enligt utredningen har projektet Pora III framskridit bra med sikte på de uppställda målen och har omstruktureringen av polisförvaltningen genomförts enligt planerna. De viktigaste förändringarna under 2014 var reformen av polisförvaltningens ledningssystem, nedskärningarna i polisstyrelsen, indragningen av polisens ansvarsområden vid regionförvaltningsverken, inrättandet av nya polisnrättningsområden genom att minska antalet lokala polismyndigheter från 24 till 11, reformen av Centralkriminalpolisens funktioner, förnyandet av polisutbildningen, utvecklandet av servicenätet, överföringen av uppgifterna vid Polisens teknikcentral till Polisstyrelsen, koncentreringsenheten av trafikövervakningen till den lokala polisen, omorganiseringen av den rörliga polisens funktioner och centraliseringen av stödfunktionerna för den automatiska trafikövervakningen. Rörliga polisen som en separat administrativ enhet drogs in den 1 januari 2014 och största delen av personalen överfördes till den lokala polisen.

Polisens operativa verksamhet sköts fortfarande decentraliserat med hjälp av nätet av polisens verksamhetsställen. Nätet av verksamhetsställen är regionalt heltäckande och förenligt med de funktionella kriterierna. Polisens lokala synlighet och kännedom om området kan tryggas genom den genomförda reformen av servicenätet, där nätet av polisens verksamhetsställen från och med den 1 januari 2014 består av 11 huvudpolisstationer och 108 polisstationer. Genom reformen fick stora och medelstora serviceställen status som polisstationer, vilket ökade det totala antalet polisstationer från 90 till 119. Polisen kan också erbjuda service via myndigheternas samservicekontor.

Enligt inrikesministeriet har polisens funktionsförmåga bevarats även i glesbebyggda områden, och i fortsättningen tryggas polisens övervaknings- och larmverksamhet också genom myndighetssamarbete.

Enligt polisbarometern 2014 anser medborgarna att polisen fortfarande är den klart viktigaste säkerhetsaktören inom brottsbekämpning och när det gäller att förbättra säkerheten i den närmaste omgivningen. Medborgarna litar på polisens förmåga att sörja för den allmänna ordningen och säkerheten. Medborgarnas känsla av trygghet har kvarstått på en god nivå och nästan inga stora regionala skillnader kan skönjas. Medborgarna oroar sig dock för att polisservicen inte kommer att kvarstå som regionalt heltäckande i fortsättningen.

Omstruktureringarna inom justitieförvaltningen

Sammanföringen av ombudsmän

Justitieministeriet beredde en överföring av jämställdhetsombudsmannen, barnombudsmannen, minoritetsombudsmannen och deras byråer samt jämställdhetsnämnden och diskrimineringsnämnden så att de finns i anslutning till justitieministeriet. Reformen trädde i kraft den 1 januari 2015. Diskrimineringsombudsmannen samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden inrättades i anslutning till justitieministeriet, och jämställdhetsombudsmannen och barnombudsmannen överfördes från social- och hälsovårdsministeriet till justitieministeriet.

Vid beredningen tryggades ombudsmännens självständiga ställning och verksamhetsförutsättningar genom explicita bestämmelser i lagarna i fråga samt genom stärkta personalresurser för den nya diskrimineringsombudsmannen och den kombinerade diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Ombudsmännen är självständiga myndigheter, men det är i alla fall viktigt att verksamheten för myndigheter som har hand om rättsskyddsuppgifter av detta slag samordnas vid ett enda ministerium.

Domstolsväsendet

Reformprogrammet för rättsvården för åren 2013–2025 publicerades i mars 2013. Det innehåller omstruktureringsförslag som inriktas på domstolsväsendet och syftar till att stärka domstolsadministrationen och domstolarnas oberoende samt även domstolsenheterna. Målet är att trygga rättskipning av hög kvalitet och en hög beslutsnivå i trycket av njudda ekonomiska resurser. Vidare är målet att stärka personalens möjligheter till specialisering och fördjupad yrkesskicklighet.

Mandattiden för den arbetsgrupp som utrett fördelarna och nackdelarna med en organisatorisk sammanslagning av de högsta domstolarna löpte ut vid utgången av 2014. Enligt arbetsgruppens bedömning skulle en sammanslagning av de högsta domstolarna bl.a. klargöra domstolsväsendets struktur och besvärsvägarna. Utredarna utarbetade dessutom en utvärderingspromemoria om en reform av domstolarnas centralförvaltning genom inrättande av ett domstolsverk.

Reformen av hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas struktur slutfördes 2014. Antalet hovrätter minskade med ett och antalet förvaltningsdomstolar med två. Vid ingången av april 2014 slogs Östra Finlands hovrätt och Kouvola hovrätt samman och bildade Östra Finlands hovrätt. Kouvola förvaltningsdomstol och Kuopio förvaltningsdomstol slogs samman och bildade Östra Finlands förvaltningsdomstol. Rova-

niemi förvaltningsdomstol och Uleåborgs förvaltningsdomstol slogs samman och bildade Norra Finlands förvaltningsdomstol.

Också den strukturreform av tingsrätterna som genomfördes vid ingången av 2010 fortsatte under 2014 genom att tingsrätternas sammanträdesplatser drogs in. Den fortsatta utvecklingen av tingsrättsnätet utreds ytterligare.

Inbesparingseffekter eftersträvas genom minskning av personal och lokaler. De samhällsliga konsekvenserna kan bedömas först senare. När det gäller ändringssökandenas rättsskydd syftar reformerna till allt jämnstarkare enheter och på så vis bl.a. enhetligare behandlingstider och bättre kvalitet på rättsskyddet.

Åklagarväsendet

Reformen av ämbetsverksstrukturen inom åklagarväsendet fortsatte 2014. Vid ingången av året slogs åklagarämbetena i Birkaland och Mellersta Finland samman och bildade åklagarämbetet i Inre Finland och lades åklagarämbetet i Egentliga Tavastland ner. Antalet ämbetsverk minskade med två och är nu elva. Även tre servicebyråer lades ner.

Syftet med insatserna för att utveckla åklagarväsendets organisation är att effektivisera åklagarväsendets verksamhet och ledningen av det samt att förbättra kvaliteten i åklagarverksamheten och göra den enhetligare. Genom reformerna har man luckrat upp förvaltningen och riktat resurser till de egentliga åklagaruppgifterna. Avsikten har också varit att trygga en allt jämlikare åklagar-service i olika delar av landet. Operativt sett tillräckligt stora enheter klarar av att självständigt svara för produktionen av åklagar-service inom sitt område. De har också bättre möjligheter än mindre ämbetsverk att jämna ut arbetsmängden, specialisera sig och ordna intern utbildning. Vid utvecklandet av organisationen har man också beaktat omorganiseringarna för de viktigaste intressentgrupperna (i synnerhet polisen och domstolsväsendet) och gränserna för deras verksamhetsområden.

Rättshjälp och intressebevakning

Reformprogrammet för rättsvården innehåller också ett förslag som gäller en administrativ reform av rättshjälpsbyrånätverket. Målet är att bilda större ämbetsverkshelheter och slopa den nuvarande indelningen i rättshjälpsdistrikt. Personalen och lokalerna minskas inte på grund av omstruktureringen, utan den personal som frigörs från förvaltningen styrs till serviceproduktionen. Nätverket av verksamhetsställen bedöms ur perspektivet för behovet av service. En arbetsgrupp vid justitieministeriet lade våren 2014 fram ett förslag till en omstrukturering av de statliga rättshjälpsbyråerna.

Utsökning

Som ett led i verkställigheten av Reformprogrammet för rättsvården lämnade Riksfogdeämbetet vid utgången av 2014 justitieministeriet en plan för genomförandet av en strukturreform av utsökningsväsendet. För att förbättra ekonomin och produktiviteten inom utsökningen innehåller planen åtgärdsförslag som gäller bl.a. en ökad användning av e-tjänster och automatisering, en mångsidigare tjänstestruktur, en koncentrerad av funktionerna och en lättare organisationsstruktur.

Koncentrering av indrivningen av statens verkställbara fordringar

Justitieministeriet, finansministeriet, Skatteförvaltningen, Tullen och Rättsregistercentralen utredde tillsammans möjligheterna att koncentrera indrivningen av statens verkställbara brottsbaserade fordringar och administrativa påföljdsavgifter till Rättsregistercentralen. I utredningarna konstaterades dock att det inte finns förutsättningar att gå vidare med ärendet. För en koncentrerings till Rättsregistercentralen skulle det krävas att centralen får ett nytt system i stället för de datasystem som nu finns inom Skatteförvaltningen. De uppskattade kostnaderna för detta är alltför höga i förhållande till de fördelar som kan nås.

Central- och regionförvaltningsreformen

Statsrådets förvaltningsenhet

Ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster samlades till statsrådets förvaltningsenhet vid statsrådets kansli den 1 mars 2015. Enhetens uppgifter omfattar bl.a. lokaltjänster, ämbetsverkstjänster, informationsförvaltning, beredskap och säkerhet samt uppgifter inom personalförvaltningen. Statsrådets förvaltningsenhet styr och samordnar dessutom ministeriernas tillvägagångssätt med avseende på de gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänsterna. På så vis kan de gemensamma uppgifterna ordnas på ett enhetligt sätt och effektivare än förut. Enheten har ca 500 anställda.

Sammanföringen av administrativa uppgifter inom regionförvaltningen

Administrativa uppgifter inom regionförvaltningen har sammanförts sedan ingången av 2015. Den 1 mars 2015 sammanfördes regionförvaltningsverkens administrativa uppgifter inom ansvarsområdet för regionförvaltningsverkens förvaltnings- och utvecklingstjänster som finns vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråerna utvecklings- och förvaltningstjänster sammanfördes vid ett nytt riksomfattande utvecklings- och förvaltningscenter (KEHA) den 1 januari 2015. Från regionförvaltningsverken överförs personal motsvarande ca 145 årsverken till regionförvaltningsverkens centraliserade förvaltningstjänster. När det gäller sammanföringen av regionförvaltningsverkens administrativa uppgifter är målet en minskning med 30 årsverken under jämförelseperioden 2014–2017. Det finns 550 anställda vid det nya ämbetsverket för närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna.

Ämbetsverksutredningen för central- och regionförvaltningen

Inom det ämbetsverksutredningsprojekt inom central- och regionförvaltningen (VIR-SU) som tillsatts av finansministeriet granskades möjligheterna att förnya ämbetsverksstrukturen inom statens central- och regionförvaltning. Som en strukturell utveckling av centralförvaltningen föreslog projektet att mindre ämbetsverk ansluts funktionellt till likartade större enheter i syfte att skapa tillräckligt stora ämbetsverk. Andra resultatstyrda ämbetsverk görs till bokslutsenheter, och mindre ämbetsverk med uppgifter som förutsätter särskild oavhängighet görs till självständiga delar av moderämbetsverket inom förvaltningsområdet. De konkreta ändringsförslagen gäller i huvudsak justitieministeriets och undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområden, men berör även enskilda ämbetsverk inom andra förvaltningsområden.

För en strukturell utveckling av regionförvaltningen utredde projektet olika slags strukturmodeller för att organisera regionförvaltningsverkens, magistraternas, närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas uppgifter. Projektet föreslog dessutom att man bör dryfta möjligheterna att ändra den reglering av organiseringen av statsförvaltningen som ingår i 119 § i grundlagen så att bestämmelsen möjliggör en smidigare utveckling av statsförvaltningsstrukturerna än för närvarande. Man kan då frånga om den klassificering i central-, region- och lokalförvaltning som grundar sig på de statliga myndigheternas verksamhetsområden.

Försvarsmaktsreformen

År 2012 inledde man inom försvarsförvaltningen en omfattande reform av försvarsmakten i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Syftet med reformen var att sörja för Finlands försvarsförmåga och åstadkomma bestående kostnadsbesparingar. Genom reformen anpassades försvarsmakten till minskningen av åldersklasserna och det ökade kostnadstrycket, samtidigt som försvarets förebyggande kapacitet upprätthålls och utvecklas. Lösningarna siktade till genomslagskraft på lång sikt.

Reformen utgick från kontinuitet i försvarsmaktens nuvarande lagstadgade uppgifter, att säkerställa en välfungerande allmän värnplikt och att utveckla försvarsprincipen utifrån territoriellt försvar.

Reformen innehöll betydande omorganiseringar av strukturerna och verksamhetssätten samt reducering och senareläggning av försvarsmaktens upphandling av materiel. Den första etappens omorganiseringar genomfördes i början av 2014. Största delen av reformens strukturella förändringar genomfördes och nya verksamhetsprocesser infördes vid ingången av 2015.

Försvarsmaktens organisation och verksamhetssätt reviderades för att motsvara försvarsmaktens krigstida dimensionering och effektiva verksamhet samt den resursnivå som getts som planeringsgrund. Försvarsmaktens stödfunktioner kan ordnas mer kostnadseffektivt med hjälp av bl.a. partnerskapsarrangemang. Ledningsinstanser, truppförband och andra enheter drogs in, och man avstod från obehövliga fastigheter och lokaler.

Försvarsmaktens fredstida struktur förenklades till ett system i tre nivåer då militärläro- och deras staber slopades samt ledningsstrukturen moderniserades. Logistikkfunktionerna koncentrerades. Personal- och ekonomiförvaltningstjänsterna samlades till en servicecentral. Sammantaget minskade antalet förvaltningsenheter med närmare 40 %.

Försvarsmaktens krigstida styrka minskades från 350 000 till 230 000 soldater. Personalstyrkan i fredstid minskades samtidigt från ca 14 400 till ca 12 300. Försvarsmaktsreformen innebar en exceptionellt stor omställning för personalen. Reformåtgärderna berörde nästan alla anställda inom försvarsmakten. Personalens starka engagemang för att genomföra ändringarna var av central betydelse för reformens framgång. Engagemanget främjades av att personalen stöttades på ett systematiskt sätt med alla tillgängliga medel i enlighet med principerna för en god arbetsgivare.

De strukturella ändringarna enligt försvarsmaktsreformen har genomförts. Den organisation som införts genom reformen och de nya verksamhetsmodellerna etableras

år 2015. De strukturella lösningarna enligt reformen förväntas resultera i permanenta inbesparingar på 130–135 miljoner euro per år från och med 2016.

2.3 Säkerhets- och utrikespolitik

2.3.1 Krisåret 2014: Ukraina och Ryssland

Konflikten i Ukraina ändrade 2014 vår internationella omvärld. I strävan efter en ny global stormaktsstatus bröt Ryssland genom sina aktioner mot de centrala normerna för internationell rätt och grundprinciperna för säkerheten i Europa, och utmanade våra västerländska värderingar.

I mars 2014 annekterade Ryssland genom en snabb politiskt-militär manöver Krimhalvön som hör till Ukraina. Efter det tillspetsade sig läget i östra Ukraina och övergick mot sommaren i öppna strider mellan ryskstödda rebeller och ukrainska regeringstrupper stödda av frivilliga. Man försökte förhandlingsvägen i många olika samsättningar lugna ner och lösa situationen, utan framgång. Vid de OSSE-ledda s.k. Minskförhandlingarna i september 2014 kom man överens om eldupphör och anknytande åtgärder. I verkligheten följdes överenskommelsen inte; Ryssland fortsatte leverera stridande och materiel till regionen. I december försökte Ukrainas regering lugna ner situationen genom att utlysa ett ensidigt eldupphör.

Krisen har lett till en grundlig omvandling av relationerna mellan EU och Ryssland. Till följd av annekteringen av Krim, destabiliseringen av Donbassregionen och nedskjutningen av det malaysiska flygbolagets plan införde EU stegvis åtstramade restriktiva åtgärder mot Ryssland i syfte att utöva påtryckning för en politisk lösning. Alla centrala processer såsom överläggningar om visum och förhandlingar om ett nytt grundfördrag mellan EU och Ryssland avbröts. Enligt EU:s gemensamma policy måste Ryssland upphöra med sitt stöd till separatisterna och främja tillkomsten av en förhandlingslösning bl.a. genom att uppfylla villkoren i Minsköverenskommelsen och genomförandememorandumet.

Det humanitära läget och de mänskliga rättigheterna i ukrainska Donbassregionen försämrades snabbt under slutåret 2014. Det inrikespolitiska och ekonomiska läget i Ukraina var skört och landet behövde ansenligt med ekonomiskt och humanitärt stöd utifrån. Finland stödde Ukraina med 6,4 miljoner euro 2014, varav en miljon euro i humanitärt bistånd och två miljoner till finansiering av OSSE:s övervakningsmission SMMU. Finland blev en av de största bidragsgivarna för denna övervakningsmission också med avseende på personalresurser. Hälften av det humanitära biståndet kanaliserades via Internationella rödakorskommittén (ICRC) och hälften via FN:s flyktingorgan UNHCR. Härnäst förbereder sig Finland på att delta i stödet för återuppbyggnaden av Ukraina. Finland har också deltagit i EU:s civila krishanteringsinsats i Ukraina (EUAM) som syftar till att stödja ukrainska myndigheter med att reformera den civila säkerhetssektorn och ta fram en strategi mot korruption och att utveckla rättsstaten.

Det framgick klart under 2014 att krisen i Ukraina inte är en snabbt övergående fas. Relationerna mellan Ryssland och den västliga gemenskapen kommer att vara spända länge. Detta har en långvarig inverkan också på Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och också på vår internationella ställning i brett perspektiv, liksom på EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utrikesministeriet har ett mångfasetterat ansvar i hanteringen av krisen och i utarbetandet av lägesbilden. Republikens presi-

dents och statsrådets gemensamma ståndpunkter i utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet har styrt Finlands målinriktade verksamhet för att dämpa en eskalering av konflikten och för att finna en konstruktiv utväg. Det har samtidigt inneburit ett stöd för Finlands centrala strategiska mål om enhetlighet i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Medan krisen har avancerat har republikens president, statsministern och utrikesministern fört diskussioner med ledningen i Ryssland och Ukraina. Det har också förekommit mycket kontakter med andra länder och särskilt mellan unionens utrikesministrar i ansträngningarna för att lösa krisen. EU-ministerutskottet har slagit fast riktlinjer för Finlands ståndpunkter i politikdiskussionerna i EU om Ryssland/Ukraina samt särskilt Finlands ståndpunkter beträffande de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland som beslutades under året.

Finlands regering deltog 2014 i beredningen av sanktionspolitiken i nära samarbete med de andra medlemsstaterna, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten. Utövandet av påverkan byggde bland annat på omfattande utredningar samt diskussioner med finansinstitut och affärslivet. Finlands handelsekonomiska intressen blev väl beaktade i förhandlingarna. Samarbetet med näringslivet har varit mycket intensivt också när det gäller rådgivnings- och tillståndsfrågor som utrikesministeriet sköter i anknytning till verkställigheten av sanktionerna. Finland understödde inte inkluderande av programmen för gränsöverskridande samarbete (ENI CBC) i påtryckningsåtgärderna mot Ryssland, utan betonade att programmen syftar till att främja utvecklingen i gränsområdena, en fungerande och säker yttre EU-gräns samt kontakter på medborgarnivå. EU-länderna beslutade lämna dessa samarbetsprogram utanför sanktionerna.

Under rådande förhållanden blev man tvungen att delvis omvärdera samarbetet mellan Finland och Ryssland. År 2014 hölls det färre bilaterala sammankomster på hög nivå än tidigare. Med undantag av en del sektorer fortsatte myndighetssamarbetet med Ryssland inom olika områden det oaktat normalt. Ryssland kvarstår som Finlands viktiga handelspartner trots en avsevärd minskning i exporten. Mera än av krisen i Ukraina påverkades nedgången i handelsomsättningen av att den ekonomiska tillväxten i Ryssland saktade av och av rubelkursens utveckling. De finländska företagen som är etablerade på den ryska marknaden har lyckats hålla sin ställning trots de negativa förändringarna i affärsomvärlden. Den ryska turismen till Finland minskade betydligt 2014 och antalet visum som Finland beviljade i Ryssland gick ned. Finland fortsatte satsningarna på flexibel visering för att främja upprätthållandet av kontakter på medborgarnivå.

Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och Europeiska investeringsbanken (EIB) har fryst Rysslandsfinansieringen med den följd att nya investeringsprojekt i Ryssland inom ramen för den nordliga dimensionens miljöpartnerskap inte har kunnat beviljas.

I och med krisen i Ukraina accentuerades OSSE:s roll, å andra sidan har det brutits mot OSSE:s centrala principer och processen Helsinki+40 som syftar till att stärka organisationen har försvårats. Utöver det sakkunnigstöd och ekonomiska bistånd som Finland har beviljat OSSE har Finland deltagit i militära besök i Ukraina i enlighet med Wiendokumentet samt i valobservationsuppdrag.

Under 2014 fortsatte arbetet med att intensifiera den nordiska utrikes- och säkerhetspolitiken och debatten om framtidsvisionerna. De nordiska utrikesministrarna antog i februari 2014 i Reykjavik en proklamation som gällde säkerhet i ett vitt perspektiv och som utarbetats på finländskt initiativ. De nordiska länderna åtog sig där

att stärka det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet på många områden. På initiativ av Finlands och Sveriges försvarsministrar startades en utredning om ett närmare försvarssamarbete länderna emellan. I samband med övervakningen av Islands luftrum deltog Finland tillsammans med Sverige i luftövervakningsövningen Air Meet 2014. Vid säkerhetsdialogens första möte mellan Förenta staterna och de nordiska länderna dryftades möjligheterna till samarbete i globala och regionala säkerhetsfrågor.

2.3.2 Finlands beskickningsnät – betydelse och framtid

Beskickningsnätets betydelse och framtid hänger samman med förändringarna i omvärlden inom utrikesministeriets förvaltningsområde. I framtidsöversikten som utrikesministeriet publicerade i oktober 2014 analyseras följande drivande förändringskrafter:

- det säkerhetspolitiska lägets kraftiga jämsningstillstånd i Europa och dess grannskap
- den internationella ekonomiska krisen och finanskrisen
- globaliseringen och konkurrensen om marknader och investeringar
- accentuerad betydelse av teknologi och innovationer
- brytningsskedet i det internationella systemet
- strävan efter globalt hållbar utveckling
- det ökande inbördes beroendet i frågor som gäller ekonomi, säkerhet och gemensam livsmiljö
- större inbördes samspel mellan säkerhetspolitik, ekonomiska yttre förbindelser och utvecklingspolitik.

Näringslivet och informationsförmedlingen har kraftigt internationaliserats, de internationella trafikförbindelserna förbättrats och det internationella samarbetet blivit vardag. Beskickningsnätets struktur och betoningar utvärderas konstant: det behövs resurser både nära och fjärran. De minskande resurserna bör riktas till områden med växande ekonomisk och politisk betydelse för Finland. Med tanke på de ekonomiska yttre förbindelserna bör resurser riktas in på länder med en ledning som har starkt inflytande över näringslivet. I regioner som kulturellt och språkligt ligger mera fjärran behövs beskickningens stöd på ett annat sätt än där man redan från förut är van att sköta ärenden.

Det finländska beskickningsnätet är ett viktigt verktyg för den utrikespolitiska ledningen och hela utrikesförvaltningen. Beskickningarna – ambassaderna, de ständiga representationerna, generalkonsulaten och andra kontor – främjar Finlands och finländarnas intressen utomlands. Det är Finlands uppgift att bevaka sina intressen och för det behövs det samarbete. Man måste kunna driva sina intressen föregripande och aktivt. Beskickningens primära och viktigaste uppgift är att upprätthålla de mellanstatliga förbindelserna.

Kärnan i det diplomatiska uppdraget är att förmedla aktuell och ofta konfidentiell information till det egna landets statsledning och myndigheter och, å andra sidan, att föra fram Finlands synpunkter och bakgrunden till dem till myndigheterna i stationeringslandet. Detta arbete förutsätter att man bygger upp ett gott kontaktnät i stationeringslandet. Behovet av analytisk information ur finländsk synvinkel är permanent och kan inte ersättas av information och översikter som fås via medierna. Exportfrämjande och arbetet med Team Finland är ett centralt element på arbetsfältet. Beskickningarna sköter också vissa myndighetsuppgifter och hjälper sådana som har

hamnat i svårigheter med konsulära tjänster. På tio finländska ambassader finns det en försvarsattaché som är en officer som tjänstgör som diplomat.

I genomsnitt är de finländska beskickningarna små. Vid en typisk beskickning finns det endast tre personer som är utsända från Finland och några lokalt anställda. Den största personalen finns i generalkonsulatet i S:t Petersburg (123 personer, av vilka 94 lokalt anställda). Som minst har en finländsk beskickning endast en anställd. Största andelen utsänd personal finns i EU-beskickningen i Bryssel (62 personer).

Också beskickningsnätet ställs inför utmaningar med inbesparningar och hur de ska inriktas när nya resurser inte finns i sikte. Åren 2011–2013 stängdes fyra ambassader (Caracas, Islamabad, Manila och Managua) och sex generalkonsulat eller konsulat (Göteborg, Kapstaden, Las Palmas, Kanton, Sydney och Hamburg). År 2014 beslutades om ytterligare tre stängningar av ambassader (Bratislava, Ljubljana och Luxemburg). Efter att de har stängts omfattar Finlands beskickningsnät i utlandet 89 beskickningar, vilket är klart mindre än de övriga nordiska länderna, fransett Island. Tabellen nedan visar omfattningen av EU-ländernas beskickningsnät. Själva EU har 178 beskickningar. Omfattningen av de stora EU-ländernas beskickningsnät förklaras av att de i ett och samma land rentav kan ha över tio beskickningar.

Tabell 1. EU-ländernas beskickningar

Belgien	127	Grekland	139	Malta	31	Spanien	217
Bulgarien	82	Italien	207	Nederländerna	140	Storbritannien	194
Cypern	53	Irland	76	Portugal	111	Sverige	103
Danmark	106	Kroatien	82	Polen	133	Tjeckien	114
Estland	47	Lettland	51	Rumänien	132	Tyskland	226
Finland	89	Litauen	58	Slovakien	78	Ungern	83
Frankrike	271	Luxemburg	38	Slovenien	51	Österrike	111

I början av berättelseåret 2014 hade det finländska beskickningsnätet 1700 anställda, av dem ungefär två tredjedelar lokalt anställda. Utöver beskickningsnätet har utrikesministeriet 1000 anställda. Beskickningarnas anslag för 2014 uppgick inalles till 105 miljoner euro. Beskickningsnätets utgifter utgör nästan 60 % av utrikesförvaltningens verksamhetsutgifter. Ministeriet fick under 2014 rätt att finansiera kostnaderna för säkerhetsutgifter vid beskickningarna i utvecklingsländerna också från anslagen för utvecklingssamarbete.

Det har sparats också i beskickningslokaler genom byte av lokaler och genom att beskickningar i samma stad har flyttat samman. Dessutom har det inrättats centraler för ekonomiförvaltning eller administration som betjänar flera beskickningar. Genom nordiskt samarbete och samarbete inom EU:s utrikestjänst har vissa förmånliga lokallösningar uppnåtts. Nya teknologier och internationellt samarbete erbjuder parallellt med beskickningsnätet nya möjligheter till exempel för tjänster till allmänheten. En betydande och konkret utmaning också för beskickningarna är cyberhoten.

Hela konceptet för beskickningsnätet har redan utretts med tanke på hur det genom ändringar i lagstiftningen kunde gå att bättre inrikta beskickningarnas tjänsteurval till de tjänster som behövs i just den aktuella regionen och överföra en del tjänster till andra beskickningar eller Helsingfors. Likaså har det undersökts vilka möjligheterna är att lämna bort vissa uppgifter helt. Som resultat av utredningsarbetet ändrades lagen om konsulära tjänster. Lagändringen som trädde i kraft vid ingången av 2015 gör det möjligt att ordna tjänster till allmänheten mera flexibelt än tidigare och gör det lättare att profilera beskickningarnas uppgifter samt att kombinera behandlingsupp-

gifterna inom tjänsterna för allmänheten till effektivare helheter. Genom lagändringen behöver inte längre alla beskickningar tillhandahålla alla slag av konsulära tjänster. Också utrikesministeriet i Helsingfors kan framöver tillhandahålla en del konsulära tjänster. Lagändringen syftar framför allt till effektivare konsulära tjänster i Europa som har korta avstånd och problemfri gränsövergång. Tjänster till nödställda finländare tillhandahålls dock också framöver av den beskickning som fallets allvar och brådskande natur kräver.

Utvecklingsarbetet kommer 2015 att fokusera på projektet Sätt och koncept för Finlands representation (TAMA) som utrikesminister Tuomioja tillsatte i oktober 2014. Projektet syftar till att optimera sätten och koncepten för Finlands representation och att finna kostnadsinbesparningar genom förnyade strukturer och omfördelning av befintliga resurser. Projektet försöker också hitta sätt att göra beskickningsförvaltningen lättare, stärka verksamhetsförutsättningarna för exportfrämjande och ordna de lagfästa tjänsterna till allmänheten mera flexibelt utifrån den reviderade lagen om konsulära tjänster.

För att beskickningsnätets verksamhet ska kunna garanteras krävs det en mera övergripande fortsatt modernisering av utrikesförvaltningen och fortsatt ökad kostnadseffektivitet utgående från organisationens struktur och tillvägagångssätt. Föremål för särskild granskning är beskickningsnätets strukturer och resurser. Dessa måste organiseras optimalt för att utrikesministeriet ska kunna producera ett maximalt mervärde för samhället och svara på utmaningarna som uppstår inom olika politikområden.

2.3.3 Försvarsförmåga och resurser

Ändringar i omvärlden

För Finland är geopolitikens och närområdenas betydelse fortsatt central. Medan hotbilderna breddas kvarstår möjligheten till militärt bruk av våld och analogt behövs fortfarande ett militärt försvar. Påverkningsmedlen blir allt mångsidigare och försvaret bör kunna svara både på traditionell krigföring och olika kombinationer av sätt att bruka våld. Militär styrka kan i tilltagande mån användas som ett element i andra kombinationer av våldsanvändning eller hotas med indirekt.

Särskilt bör man beakta Rysslands utveckling och aktioner som en regional stormakt som strävar efter att stärka sin ställning som global aktör. De ryska aktionerna i Ukraina är ett exempel på så kallad hybridkrigföring som förenar militära och icke-militära metoder, täckoperationer, informationsoperationer i attacker, cyberattacker, ekonomisk, politisk och militär påtryckning, underblåsande av befolkningens inre konflikter samt skapande av osäkerhet och obalans. Specialtrupper används i större utsträckning och mera mångsidigt än tidigare genast i det första skedet av en kris. Krisens början blir svårare att identifiera. På grund av snabbheten i förändringarna, det oförutsebara och osäkerheten blir tiden för strategisk förvarning snävare och överraskningar möjliga.

Försvarsmakten och försvarsförmågan

Målet med reformen av försvarsmakten som slutfördes före ingången av 2015 var att säkerställa Finlands militära försvarsförmåga. I reformen korrigerades kostnadsstrukturen och fredstida tillvägagångssätt och strukturer reformerades för att få till stånd permanenta kostnadsinbesparningar. Inbesparningar söktes särskilt från personal-

kostnader och fastighetsutgifter. Inskränkningar krävdes samtidigt i verksamhetsutgifter och materialfinansiering för att nå den givna finansieringsnivån och finansiera ändringarna. På grund av inskränkningarna genomfördes 2014 på en lägre funktionsnivå som inte är tillräcklig för att bygga upp en krigstida prestationsförmåga. Försvarsmakten har nu dimensionerats till en miniminivå med hänsyn till dess omvärld och uppgifter.

Upprätthållandet och utvecklingen av försvarsmaktens prestationsförmågor framskrider i enlighet med försvarsmaktens utvecklingsprogram. Framsteg skedde bl.a. i luftförsvarets projekt i och med leveranserna för luftvärnsmissilanskaaffningen (NASAMS II). I leveranserna för NH-90-helikopter- och minfartygsprojekten förekom fördröjningar. Processen för en förutredning som ska bereda ersättandet av F-18 Hornet-jaktplansmaterielens prestationsförmåga inleddes. Det lyckades att på ett kostnadseffektivt sätt kompensera för bristerna i prestationsförmåga genom anskaffning av begagnad materiel. Partnerskapet för materielunderhåll fördjupades genom beredningen av ett breddat partnerskapsarrangemang med Millog Oy. Också partnerskapen inom ammunitionssektorn och den industriella strukturen utvecklades på det nordiska planet tillsammans med Nammo-koncernen. När det gäller upprätthållande och utveckling av den materiella prestationsförmågan förbättras kvaliteten men kvantiteten motsvarar inte krigstida behov. Aktionsberedskapen, kvantiteten och den uppnåbara stridsförmågan blir under eller vid miniminivån. Det har under årens lopp uppstått betydande brister i utrustningen för krigstida trupper.

Under 2014 ökade antalet mål för territorialövervakningen och trafiken inom Finlands närområden avsevärt. I synnerhet Rysslands luft- och sjötrafik ökade betydligt mellan S:t Petersburg och Kaliningrad. Också de andra Östersjöstaternas och Natos verksamhet ökade inom Östersjöområdet. Försvarsmakten upprätthöll en övervaknings- och bekämpningsförmåga för territoriell integritet som var i proportion till situationen. Den effektivare övervakningen, särskilt inom luftbevakningen, kunde genomföras genom omfördelning av försvarsmaktens resurser och verksamhet.

På grund av lagstiftningsbehovet som gäller informationsanskaffning utarbetades det i en arbetsgrupp ledd av försvarsministeriet ett betänkande om säkerhetsmyndigheternas informationsanskaffningsförmåga. Arbetsgruppens betänkande som lämnades till försvarsministern (Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning, FSM 2015) bildar underlag för framtida arbete med en fortsatt utveckling av lagstiftningen.

Försvarssamarbete

Det internationella samarbetet, däribland deltagande i militär krishantering, snabbinsatsstyrkan samt multinationell utbildnings- och övningsverksamhet, är centrala i stärkandet av Finlands försvarsförmåga. Försvarssamarbetet har fördjupats och breddats för att stödja försvarsförmågan. Försvarssamarbetet har en central betydelse i användningen, utvecklingen och upprätthållandet av försvarsförmågan. Det internationella försvarssamarbetets delområden är multinationellt, regionalt och bilateralt samarbete som kompletterar varandra. Finland har intensifierat försvarssamarbetet som medlem av EU, partner till Nato och mellan de nordiska länderna. I det bilateral samarbetet accentuerades försvarssamarbetet med Förenta staterna och Sverige.

Under 2014 inleddes på försvarsministrarnas initiativ en utredning om förutsättningarna för ett närmare fredstida försvarssamarbete mellan Finland och Sverige. Utredningen publicerades i februari 2015.

EU utvecklar en övergripande försvarsdimension för att underlätta utnyttjandet av de samlarbetsmedel som unionen erbjuder. I genomförandet av Europeiska rådets slutsatser från 2013 gjordes det framsteg på de flesta delområden. Vid Natotoppmötet i Wales inbjöds Finland att delta i Natos program för vidgade möjligheter (Enhanced Opportunities Programme, EOP). Det breddade partnerskapet kommer att öppna nya samlarbetsmöjligheter för Finland, kontinuitet i den politiska dialogen samt förutsebarhet i utbildnings- och övningssamarbetet med Nato.

Försvarets utmaningar på lång sikt

Riksdagen började informeras om försvarets utmaningar på lång sikt i oktober 2013 när försvarsministern tillsatte en parlamentarisk utredningsgrupp. Riksdagsledamot Ilkka Kanerva var ordförande och samtliga partier i riksdagen var representerade, de stora partierna med två medlemmar och de mindre med en. Ständiga sakkunniga från försvarsförvaltningen och utrikesministeriet fungerade som stöd för arbetet, men i praktiken hörde gruppen sakkunniga från olika områden i betydligt vidare utsträckning. Informeringsprocessen avslutades i september 2014. Riksdagen utarbetade en egen slutrapport utifrån det lämnade materialet (Försvarets utmaningar på lång sikt. Riksdagens kanslis publikation 4/2014). Rapporten publicerades den 1 oktober 2014.

Gruppens viktigaste slutsats var att åtminstone den tilläggsfinansiering som försvarsförvaltningen för fram i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen (SRR 6/2012) behövs för att avhjälpa bristerna i de materiella förmågorna. Utan en tillräckligt hög nivå på materielinvesteringarna kommer hörnstenarna för försvaret, dvs. försvar av hela landet, allmän värnplikt och militär alliansfrihet, att behöva omvärderas redan under den kommande regeringsperioden. Ingen av de finansieringslösningar som gruppen granskat fyller emellertid anslagsbehovet för de signifikanta förmågeprojekt inom marinen och flygvapnet vi står inför på 2020-talet.

Försvarsministeriet bereder sig på ändringar i omvärlden genom att utifrån forskning och faktaunderlag uppdatera sin strategi (Strategi 2035). För följande regeringsprogram kommer försvarsförvaltningen att framföra behov av tilläggsresurser i enlighet med den parlamentariska utredningsgruppens riktlinjer.

3 Den offentliga ekonomin

3.1 Läget i den offentliga ekonomin

3.1.1 Ekonomiska utgångspunkter

År 2014 ökade den totala produktionen i världen med drygt 2 %. För världsekonomin tillväxt svarade de utvecklade länderna i en allt högre grad. I synnerhet Förenta Staterna och Storbritannien har redan tagit sig ur finanskrisen. I de här länderna har den snabba tillväxten fått stöd av den förbättrade situationen i den privata sektorns balansräkning, en penningpolitik som främjar tillväxt och anpassningen till en lättare finanspolitik än tidigare. Däremot har tillväxten i många tillväxtekonomier varit betydligt långsammare än väntat. Oljepriset som under de senaste åren legat på en lägre nivå och en ökad osäkerhet försvagade rubeln, påskyndade inflationen och höjde räntorna i Ryssland.

Inom euroområdet har den bräckliga tillväxten sin bakgrund i återhämtningen efter effekterna av skuldkrisen. Tillväxten bromsades upp av den svaga konkurrenskraften i många medlemsstater, som dämpade de möjligheter som utbudet erbjöd. Tillväxten inom den privata konsumtionen och investeringarna begränsades både av att arbetslösheten höll sig på en hög nivå och av den privata sektorns fortsatta omstrukturering av balansräkningarna.

Den ekonomiska situationen i Finland ser fortfarande utmanande ut. År 2014 krympte den totala produktionen enligt preliminära uppgifter med 0,1 %, medan den i regeringens budgetproposition hösten 2013 uppskattades öka med 1,2 %. Ekonomin krympte på bred front, eftersom både den privata inhemska efterfrågan och den utländska efterfrågan minskade. Exporten minskade med 0,4 %. Det finns många orsaker till att exporten minskade, men de viktigaste har att göra med en strukturförändring inom industrin och Finlands dåliga kostnadskonkurrensförmåga. Den privata konsumtionen minskade med 0,2 %. Minskade realinkomster under de tre senaste åren har försämrat hushållens konsumtionsmöjligheter. De privata investeringarna sjönk med 6,5 %. Investeringarna såväl i byggnader som i anordningar minskade betydligt. Det var endast den offentliga efterfrågan som ökade.

Läget på arbetsmarknaden försämrades ytterligare. Sysselsättningen sjönk med 0,4 %, vilket innebär att sysselsättningsgraden sjönk ännu en aning. Inom den privata sektorn minskade sysselsättningen med 15 000 personer, men inom den offentliga sektorn ökade den med 5 000 personer. När det gäller branscherna minskade sysselsättningen inom bearbetningsbranscherna inom industrin och byggverksamheten. Med undantag av handeln ökade sysselsättningen inom servicebranschen, i synnerhet för informationsbranschen och finansbranschen. Arbetslöshetsgraden steg till 8,7 % av arbetskraften. Arbetslösheten ökade nästan lika mycket bland kvinnor som bland män. Det blev allt vanligare med matchningsproblem mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. År 2014 sjönk inflationen till en procent. Särskilt priserna på energi, varor och färsk livsmedel sjönk. Omkring hälften av inflationstakten var en konsekvens av att de indirekta skatterna höjts.

3.1.2 Bestämmelser och mål som styr skötseln av de offentliga finanserna

Situationen och utsikterna för de offentliga finanserna, de nationella mål som ställts upp av regeringen samt de förbindelser som härrör från samordningen av EU:s finanspolitik fastställer ramarna för hur finanspolitiken drivs. Målet med den finanspolitik och ekonomiska politik som både Katainens och Stubbs regeringar fört har varit att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och den finansiella basen för välfärdssamhället, så att de offentliga finanserna vilar på en hållbar grund.

I sitt strukturpolitiska program beslutade regeringen att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. I programmet ingick centrala element för att reformera de ekonomiska strukturerna på ett sätt som stöder ekonomisk tillväxt och hållbarheten i de offentliga finanserna: balansering av den kommunala ekonomin, ökning av produktiviteten inom serviceproduktionen med hjälp av service- och finansieringsstrukturreformer inom social- och hälsovården samt förlängning av tiden i arbetslivet genom pensionsreformen och andra åtgärder inriktade på början av och avbrott i tiden i arbetslivet.

Planen för de offentliga finanserna utgjorde grunden för Finlands stabilitetsprogram 2014. Det baserar sig på en förordning av statsrådet (120/2014) och den så kallade fipo-lagen som ligger till grund för den (Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på de fleråriga ramarna för de offentliga finanserna, 869/2012).

Fipo-lagen innehåller bestämmelser om målet för det strukturella saldot och korrigeringsmekanismer för uppnående av målet. I enlighet med statsrådets förordning (120/2014) ställs det i planen för de offentliga finanserna upp ett mål för saldot för hela den offentliga sektorns finanser samt dessutom från och med 2015 särskilt för varje enskilt delområde inom de offentliga finanserna.

Ett medelfristigt mål ska fastställas för det strukturella saldot i offentliga samfund och målet ska ses över vart tredje år. I stabilitetsprogrammet för 2013 fastställdes målet till -0,5 % av BNP. Det uppfyller minimikraven i både stabilitets- och tillväxtpakten och i den nationella så kallade fipo-lagen.

I regeringsprogrammet har målet för saldot i den kommunala ekonomin inte precisrats. Vid genomförandet av det strukturpolitiska programmet förband regeringen sig att vidta åtgärder för att skapa balans i den kommunala ekonomin. Finansieringen av arbetspensionssystemet, som inbegrips i sektorn för socialskyddsfonder, styrs av en regel enligt vilken finansieringen av systemet hålls på hållbar grund genom att de försäkringsavgifter som tas ut av arbetsgivare och försäkrade vid behov höjs. Finansieringen av de övriga socialskyddsfonderna grundar sig på ett fördelningssystem där försäkringsavgifterna enligt systemet och överföringarna från andra offentliga samfunds undersektorer bestäms till sådana belopp att de årliga inkomsterna räcker till för att täcka de årliga utgifterna.

De viktigaste åtgärderna för att balansera de offentliga finanserna

Sparbeslut som hänfördes till ramperioden 2012–2015 fattades under perioden varje vår i samband med rambeslutet. Under valperioden har man fattat beslut om åtgärder för att minska statens utgifter och öka inkomsterna. Dessa stärker statsfinansier-

na med sammanlagt cirka 4,9 miljarder netto, det vill säga 2,4 % i relation till totalproduktionen på 2015 års nivå, när man jämför med det sista rambeslutet under föregående valperiod.

Betydligt färre anpassningsåtgärder hänfördes till 2014 än till 2013 och 2015. Där-
emot beslutades i samband med planen för de offentliga finanserna och rambeslutet
våren 2014 om betydande nya anpassningsåtgärder för 2015.

I samband med planen för de offentliga finanserna våren 2014 beslutade man att
sälja statlig egendom och samtidigt att bland annat öka intäktsföringen av vissa fon-
der till staten. Åtgärderna medför en extra intäktsföring på cirka 1,9 miljarder euro
under 2014–2015. Största delen av den används till att amortera på statsskulden,
men dessutom genomförs betydande tillväxtsatsningar bland annat på investeringar i
kompetens och innovationer samt trafik- och byggprojekt. Dessa extra intäktsföringar
av engångskaraktär och tillfälliga tilläggsutgifter har inte beaktats i de siffror som
beskriver anpassningsåtgärdernas omfattning.

3.1.3 Den offentliga ekonomin 2014

Finlands offentliga ekonomi har visat ett djupt underskott sedan 2009. År 2014 var
underskottet 6,4 miljarder euro, det vill säga 3,2 % i förhållande till bruttonationalpro-
dukten. Underskottet överskred den fastställda övre gränsen i EU:s tillväxt- och sta-
bilitetspakt. Underskottet var en följd av att i synnerhet de offentliga utgifterna tydligt
ökade, särskilt bland socialskyddsfonderna. Även inkomsterna ökade, men inte till-
räckligt för att täcka de stigande utgifterna. Trots att utgifterna ökade uppvisade fi-
nansieringen av socialskyddsfonderna fortfarande överskott, men statens och kom-
munernas finansieringsunderskott fördjupades. Den offentliga ekonomins skuld öka-
de med ett nettobelopp på drygt 8 miljarder euro till 121 miljarder euro och överskred
59 % i förhållande till totalproduktionen.

Statsförvaltningens finansiella ställning försämrades från föregående år. Underskot-
tet uppgick till 7,6 miljarder euro. År 2013 var det 7,4 miljarder euro. I slutet av 2014
uppgick statsskulden till 95,1 miljarder euro.

Underskottet i den kommunala ekonomin uppgick 2014 till 1,7 miljarder euro, vilket
var en aning mer än året innan. Arbetspensionsanstaltens överskott minskade nå-
got sedan föregående år på grund av ökade pensionsutgifter och minskade intäkter
från egendom. De övriga socialskyddsfonderna visade underskott som en följd av
den växande arbetslösheten.

Tabell 2. De viktigaste nyckeltalen för den offentliga ekonomin, % av BNP²

	2012	2013	2014
Skatter och socialskyddsavgifter	42,7	43,9	44,2
Offentlig sektor, utgifter	56,1	57,8	58,6
Nettokreditgivning, offentlig sektor	-2,1	-2,5	-3,2
Statsförvaltningen	-3,6	-3,7	-3,7
Lokalförvaltningen	-1,1	-0,7	-0,9
Arbetspensionsanstalterna	2,4	1,8	1,7
Övriga socialskyddsfonder	0,2	0,0	-0,3
Offentlig sektor, skulder	52,9	55,8	59,3
Statsskulden	42,0	44,4	46,6

3.2 Statsfinanserna

Statens utgifter

Enligt nationalräkenskaperna³ 2014 uppgick utgifterna till 58,7 miljarder euro, vilket var 1,7 % mer än 2013. På tio år har statens totala utgifter stigit med drygt 40 %. Av statens utgifter är drygt hälften så kallade överföringsutgifter som i statsbudgeten beviljas undersektorer inom den offentliga ekonomin, icke-vinstsyftande samfund och EU. Merparten av överföringsutgifterna, cirka 26 miljarder euro, var statsandelar för kommunernas basservice och statens andelar av Fpa:s fonder.

Omkring en fjärdedel av de statliga utgifterna är konsumtionsutgifter som i huvudsak utgörs av den statliga personalens löner samt nyttigheter och tjänster avsedda för verksamheten. Konsumtionsutgifterna har nästan inte ökat på grund av att antalet anställda minskat. Andra större statliga utgifter enligt grupperingen i nationalräkenskaperna är statens pensioner, jordbrukssubventioner samt investeringsutgifter.

Tack vare den låga räntan och ett högt kreditbetyg höll sig ränteutgifterna 2014 på en mycket måttfull nivå, trots att statsskulden stigit avsevärt redan sex år i rad. Ränteutgifternas andel av de totala utgifterna i nationalräkenskaperna uppgick till cirka 1,2 %.

Statens inkomster

Enligt nationalräkenskaperna uppgick statens inkomster 2014 till 51,1 miljarder euro, vilket var 1,6 % mer än 2013. Skatteinkomsterna utgör cirka 80 % av statens inkomster. De är i hög grad beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen och dess struktur. Regeringen kan genom sina beslut påverka skatteinkomsterna och beskattningens struktur. Inflödet av skatteinkomster påverkas även av förändringar i fördelningen mellan staten, kommunerna och församlingarna. De viktigaste skatteinkomstposterna är skatterna på förvärvsinkomster och kapitalinkomster, mervärdes-skatten och samfundsskatten.

² År 2014 övergick man till ett nytt bokföringssystem inom Europeiska unionen och därför är siffrorna i tabellen inte jämförbara med de siffror som tidigare år presenterats i regeringens årsberättelse.

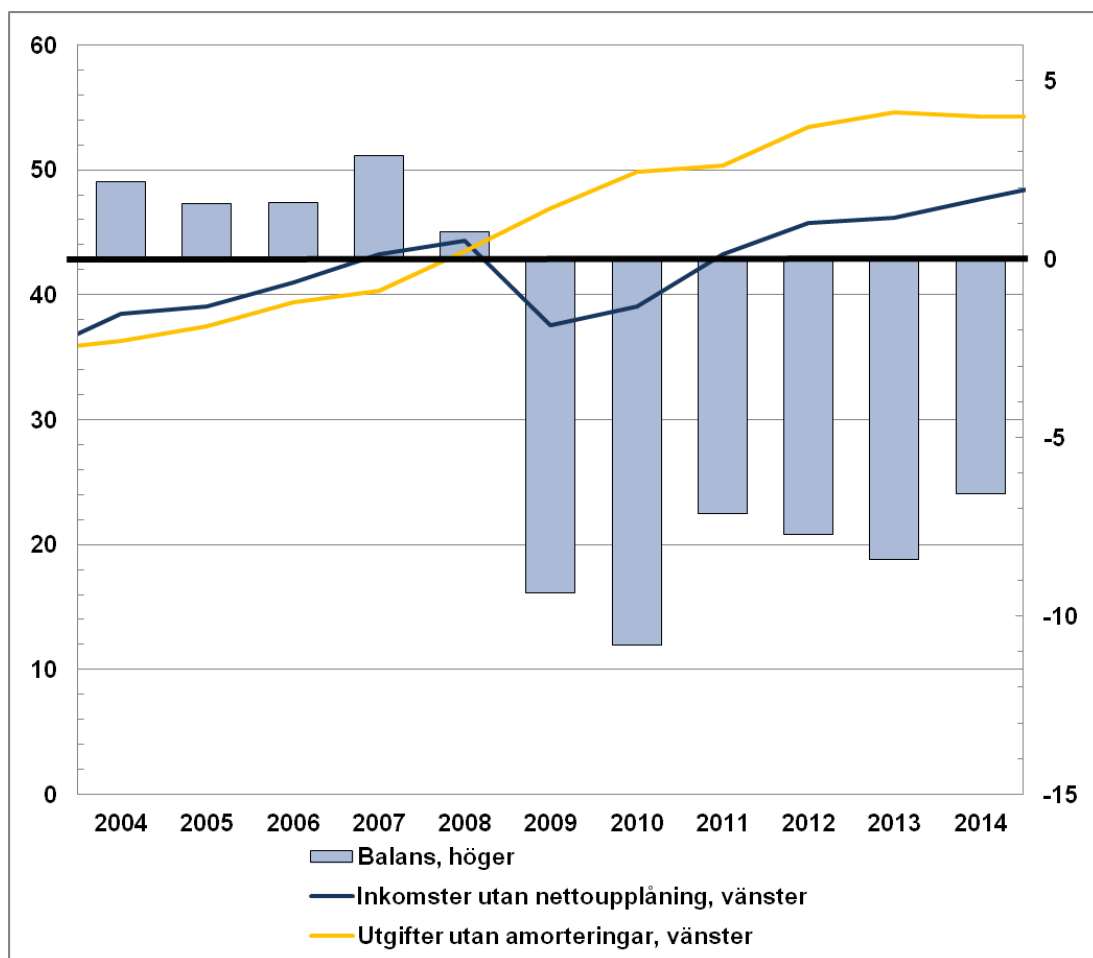
³ I sektorn staten ingår budgetekonomin och statens fonder (exklusive statens pensionsfond) och bl.a. universiteten, Rundradion Ab och Solidium Oy.

Förra året ökade de viktigaste skatteunderlagen mycket måttfullt, varför också skatteinkomsterna ökade svagt. Det svaga sysselsättningsläget och de låga avtalshöjningarna inverkar på intäkterna från förvärvsinkomstskatten och den långsamma ökningen av den privata konsumtionen syntes i momsintäkterna. Skatteinkomsterna ökade med 1,5 % enligt nationalräkenskaperna. År 2014 var sänkningen av samfundsskatten den viktigaste ändringen i beskattningsgrunderna.

3.2.1 Statens budgetekonomi, budget och bokslut

Statens budgetekonomi har uppvisat underskott sedan 2009 och 2014 innebar inga märkbara förändringar i situationen. År 2014 var underskottet i budgetekonomin cirka 1,85 miljarder euro lägre än året innan.

Figur 1. Budgetekonomins inkomster, utgifter och balans, md euro



Den ordinarie budgeten kompletterades med tre tilläggsbudgetar

I regeringens budgetproposition för 2014 (inklusive den kompletterande propositionen) uppgick utgifterna till totalt 54,0 miljarder euro, vilket var knappt 0,5 miljarder euro mindre än den ordinarie budgeten för 2013. Underskottet i budgetekonomin uppskattades till 7,1 miljarder euro. Utöver regeringens ordinarie budgetproposition för 2014 lämnades tre tilläggsbudgetar till riksdagen.

Tabell 3. Budgetpropositionerna 2014, md euro

	Utgifter	Inkomster	Budgetekonomins underskott
Budgetpropositionen 2014	54,0	46,9	7,1
Tilläggsbudgetar	0,8	0,9	
Sammanlagt	54,8	47,8	7,0

Budgetekonomins utgifter

De budgeterade ramutgifternas totalbelopp understeg den fastställda anslagsramen

I valperiodens första rambeslut den 5 oktober 2011 fastställdes 42 128 miljoner euro som anslagsram för 2014 baserat på 2012 års prisnivå. Till följd av utgiftsbesparingar sänktes ramnivån för 2014 två gånger med sammanlagt 688 miljoner euro under valperioden. En nedsättning, men inte en höjning, av ramen är möjlig under den pågående valperioden utan att ramens trovärdighet äventyras.

Under valperiodens gång har anslagsramen för 2014 justerats i överensstämmelse med förändringarna i prisnivån och utgiftsstrukturen, vilket hade som följd att ramnivån preciserades till 42 649 miljoner euro hösten 2013. Efter de totala ramutgifterna i regeringens budgetproposition (inklusive den kompletterande propositionen) lämnade en ovanligt låg så kallad ofördelad reserv på 35 miljoner euro utöver reserven på 200 miljoner euro i tilläggsbudgeten. Riksdagen budgeterade hela den ofördelade reserven för olika utgifter i den ordinarie budgeten.

I tabell 4 jämförs de utgifter som budgeterats i den ordinarie budgeten och tilläggsbudgetarna med ramen. I den första tilläggsbudgeten för 2014 finansierades utgifter av engångskaraktär också med 60 miljoner euro av det reserverade ramanslaget som kvarstod från 2013.

I tilläggsbudgetarna avsattes tilläggsanslag bland annat för att stödja sysselsättningen och tillväxten. I enlighet med det tillväxtpaket som man fattade beslut om i samband med planen för de offentliga finanserna våren 2014 riktade man in sig bland annat på tillväxtföretag och internationalisering. Vidare beslutades i statsminister Alexander Stubbs program sommaren 2014 om nya åtgärder som stöder tillväxt, sysselsättning och köpkraft. Under året preciserades också flera utgiftsposter: utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa höjdes på grund av konjunkturläget och ränteutgifterna för statsskulden sänktes till följd av den låga räntenivån.

Tabell 4. Budgetutgifterna 2014, mn euro

	Regeringens proposition inkl. kompl. propositioner	Alla utgifter	Utgifter som ingår i ramen sammanlagt	Pris- och strukturjusterad ramnivå*	Tilläggsbudget-reserv	Ofördelad reserv**
Rambeslut, våren 2013		53 761	42 478	42 871	200	193
Regeringens proposition	BP 2014	54 045	42 414	42 649	200	35
Budget	B 2014	54 064	42 449	42 649	200	1
Regeringens proposition	TBP I	54 584	42 730	42 849		119
Regeringens proposition	TBP II	54 679	42 825	42 851		26
Regeringens proposition	TBP III	54 846	42 826	42 860		34

* De pris- och strukturjusteringar som gjorts i ramnivån beskrivs separat i respektive regeringsproposition.

** Avser skillnaden mellan ramen för valperioden och förvaltningsområdenas utgifter.

I regeringens rambestämmelser konstateras att om utgiftsnivån efter tilläggsbudgeterna stannar under ramnivån får skillnaden, dock högst 200 miljoner euro, trots rarna användas följande år för utgifter av engångskaraktär. År 2014 underskred den budgeterade nivån för utgifterna som hänför sig till ramen utgiftsramen med cirka 34 miljoner euro och de kan därmed överföras till 2015.

Budgetekonomins inkomster

Minskat statligt ägande höjde budgetekonomins beräknade inkomster

I budgeten uppskattades de ordinarie inkomsterna för 2014 till 46 935 miljoner euro. I tilläggsbudgeterna höjdes inkomstposterna med ett nettobelopp på 912 miljoner euro.

Tabell 5. Inkomstposter för 2014 i rambeslutet, budgetarna och tilläggsbudgetarna, mn euro

	Regeringens proposition inkl. kompl. propositioner	Budgetekonomins inkomster	Skatteinkomster
Rambeslut, våren 2013		48 882	41 434
Regeringens proposition	BP 2014	47 196	40 057
Budget	B 2014	46 935	39 793
Regeringens proposition	TBP I	47 479	39 603
Regeringens proposition	TBP II	47 246	39 243
Regeringens proposition	TBP III	47 847	39 560

Av höjningen av inkomstposterna var cirka 660 miljoner euro ett resultat av det så kallade tillväxtpaketet som man fattade beslut om i samband med planen för de offentliga finanserna och som innebar en produktivare användning av statens medel bland annat genom aktieförsäljning. Uppskattningen av nettoinkomsterna från aktieförsäljningen höjdes med 460 miljoner euro och uppskattningen av dividendinkomsterna med 50 miljoner euro. Dessutom höjdes intäktsföringen från Senatfastigheter och Forststyrelsen med sammanlagt 50 miljoner euro. Uppskattningen av inkomsterna av blandad natur höjdes med cirka 300 miljoner euro, varav 100 miljoner euro föranleddes av intäktsföringen från statsgarantifonden i statens budgetekonomi (som ett led i åtgärderna för det så kallade tillväxtpaketet) och 102 miljoner euro av återtagande av överförda anslag. Uppskattningen av de lån som betalas tillbaka till staten

höjdes med 127 miljoner euro, eftersom Island betalat tillbaka ett lån i förtid. De beräknade skatteinkomsterna sänktes med sammanlagt cirka 233 miljoner euro i tilläggsbudgetarna. Skatteinkomsterna och de beräknade skatteinkomsterna behandlas närmare i kapitel 3.2.3.

Statsbudgetens utfall

Utgifterna enligt budgetekonomins bokslut sjönk från föregående år med drygt 0,5 % (2013: 54 587 miljoner euro, 2014: 54 234 miljoner euro). Med beaktande av prisstegringen sjönk utgifterna reellt sett med 3,5 % jämfört med året innan.

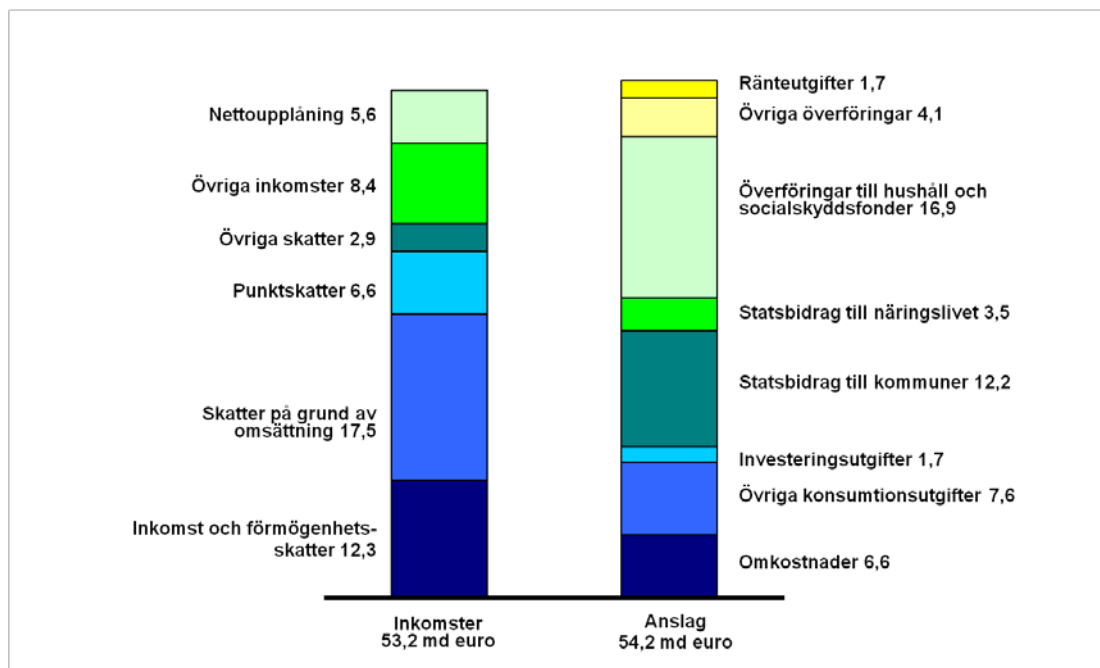
Staten fick 2014 in sammanlagt 39 270 miljoner euro i skatteinkomster, vilket var cirka 530 miljoner mer (1,4 %) än 2013. Skatteinkomsterna behandlas närmare i kapitel 3.2.3. Det kom in sammanlagt 8 400 miljoner euro i andra inkomster än skatteinkomster i budgetekonomin, vilket var cirka 13 % mer än föregående år. Av denna summa inflöt 5 180 miljoner euro i form av inkomster av blandad natur, 2 597 miljoner euro som ränteinkomster och intäktsföring av vinst och 623 miljoner euro som inkomster av lån som beviljats av staten.

Tabell 6. Statsbudgetens utfall, mn euro

	2014 budgetar	2014 bokslut
Skatt på förvärvs- och kapitalinkomst	9 046	9 117
Samfundsskatt	2 477	2 433
Mervärdesskatt	16 618	16 553
Övriga skatter	11 418	11 168
Övriga inkomster	8 288	8 400
Sammanlagt	47 847	47 671
Nettoupplåning och skuldhantering *	6 999	5 554
Inkomster sammanlagt	54 846	53 225
Konsumtionsutgifter	14 270	14 214
Överföringsutgifter	37 133	36 622
Investeringsutgifter	1 682	1 653
Övriga utgifter	1 761	1 745
Utgifter sammanlagt	54 846	54 234
Finansårets överskott/underskott		-1 099
Kumulativt överskott/underskott		-6 622

* Inkluderar skuldhanteringsutgifter redovisade som netto.

Figur 2. Budgetekonomins inkomstposter och anslag 2014, md euro



När de budgeterade medlen för 2014 jämförs med utgifterna i bokslutet, underskrider bokslutet det budgeterade med 612 miljoner euro. Till exempel underskred förslagsanslagen för EU:s strukturfonder det budgeterade med 72 miljoner euro, främst till följd av förseningar vid bytet av programperiod. Också produktionsstödet för förnybar energi underskred det budgeterade med 45 miljoner euro, bland annat på grund av tidpunkten för utbetalningarna av stöd till vindkraftsprojekt. Även uppskattningen av studiestödsmomentet underskreds med 35 miljoner euro och momentet för EU-avgifter med 33 miljoner euro. Däremot överskreds vissa förslagsanslag. Typiskt nog var det uppskattningarna av mervärdesskatteutgifterna som överskreds, men också utgifterna för mottagande av flyktingar och asylsökande och ersättningarna till kommunerna överskred det budgeterade med sammanlagt knappt 17 miljoner euro på grund av det stora antalet asylsökande.

Det inflöt 176 miljoner euro mindre i ordinarie inkomster än budgeterat. Skatterna och de skattepliktiga inkomsterna uppgick till 289 miljoner euro mindre än budgeterat. Inkomsterna av blandad natur var 132 miljoner euro större än prognosen i budgeten. Ränteinkomsterna, inkomsterna av aktieförsäljning och intäktsföringen av vinster var 44 miljoner euro mindre än budgeterat.

Under finansåret 2014 användes 3,6 miljarder euro mindre i anslag än vad som budgeterats. Beloppet på de anslag som överförs ökade nu för andra året i rad. En förklaring till att den budgeterade nivån underskreds är bland annat att utbetalningarna för många projekt eller anskaffningar som finansieras med reservationsanslag blev försenade eller också spelade andra tidsfaktorer in. Dessa anslag som överförs är dock till största delen redan bundna. Budgeten för 2014 underskreds mest i fråga om användningen av anslag för utgifter för utvecklingssamarbete (29 %), försvarsmaktens materialanskaffning (54 %), offentliga arbetskrafts- och företagstjänster (32 %) samt utvecklingen av trafikledsnätet (31 %).

Tabell 7. Tillgängliga anslag och deras användning samt de totala överförda anslagen 2011–2014, mn euro

	2011	2012	2013	2014
Budget (ordinarie + tilläggsbudgetar)	51 417	54 432	55 291	54 846
Anslag som överförts från föregående år *	4 054	3 789	3 143	3 996
Disponibelt	55 471	58 221	58 434	58 842
Användning **	50 561	52 978	53 637	51 218
Sammanlagt belopp av överförda anslag vid årets slut	3 789	3 143	3 996	4 046
Årlig förändring av överförda anslag	-265	-645	853	49

* En del av anslagen i budgeten är fleråriga reservationsanslag. Vid finansårets slut kan den oanvända delen av ett reservationsanslag överföras till nästa finansår.

** Användning: inkluderar användningen av de anslag som överförts från föregående år under året i fråga, de reservationsanslag som överförs till nästa år ingår ej.

Statens intäkter och kostnader

Statens bokföring är en parallell bokföring där man å ena sidan följer upp inflödet av inkomster och användningen av anslag i budgeten (budgetbokföring) och å andra sidan storleken på intäkterna och kostnaderna samt hur förmögenheten och kapitalet uppstår och förändras (affärsbokföring).

Även om registreringsprinciperna för affärsbokföringen och budgetbokföringen i regel motsvarar varandra, är det möjligt att genom denna bokföringslösning iakttäcka delvis olika principer för registrering och bokslut jämsides. Avskrivningar och periodiseringar av semesterlön registreras till exempel inte i budgetbokföringen, eftersom statens skulder registreras som inkomster och utgifter i budgeten, men de registreras som transaktioner som påverkar balansposterna i affärsbokföringen. Överföringen av reservationsanslagen till nästa år är en utgift i budgetbokföringen, medan den i affärsbokföringen inte noteras alls.

I statens bokföring är också resultatuträkningen indelad i två delar. Dels har man en resultaträkning enligt principen att utgiften registreras när prestationen överläts och där resultatet för räkenskapsperioden är intäktsåterstod eller kostnadsåterstod och dels en budgeteringsbaserad resultatuträkning där resultatet är budgetens överskott eller underskott.

Utfallskalkylen för budgeten presenteras i statens bokslut i punkt 1.1 och intäkts- och kostnadskalkylen i punkt 1.2 (i bilaga 2 i regeringens årsberättelse).

Intäkter

Intäkterna uppgår till sammanlagt 46 678 miljoner euro. Skatteintäkterna behandlas i kapitel 3.2.3. De största av överföringsekonomin intäkter var intäkter från Europeiska unionen och överföringar från fonderna. Dessa behandlas i kapitel 3.2.4 och 3.2.5 utifrån budgetens utfall. De finansiella intäkterna är i huvudsak avkastningar.

Tabell 8. Intäkterna inom budgetekonomin 2011–2014, mn euro

	2011	2012	2013	2014
Intäkter av verksamhet	1 248	1 352	1 330	1 438
Finansiella intäkter	2 096	1 533	1 178	2 705
Extraordinära intäkter	75	93	31	143
Överföringsekonomin intäkter	2 985	3 093	3 224	3 037
Intäkter av skatter och obligatoriska avgifter	36 389	37 353	38 712	39 355
Sammanlagt	42 794	43 424	44 475	46 678

De viktigaste intäkterna av verksamheten är intäkterna av den avgiftsbelagda verksamheten. De avgifter som de statliga myndigheterna tar ut är ersättningar eller vederlag för producerade tjänster och de är baserade antingen på lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992), som är en allmän lag, eller på lagstiftningen om specialavgifter. I statsbudgeten hänförs avgiftsinkomsterna antingen till inkomster av blandad natur eller också nettobudgeteras de under omkostnadsmomenten.

Tabell 9. Statens avgiftsbelagda verksamhet enligt prestationsslag 2011–2014, mn euro

	2011	2012	2013	2014	Förändr. 2013–2014, %
Offentligrättsliga prestationer	327	355	360	356	-1
Marknadsprestationer *	295	300	298	278	-7
Prestationer prissatta med stöd av speciallagar	322	341	335	338	+1
Sammanlagt	944	996	994	973	-2

* Övriga prestationer med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) som prissatts på företags-ekonomiska grunder.

I motsats till siffrorna i statens intäkts- och kostnadskalkyl innefattar inte siffrorna för den avgiftsbelagda verksamheten i tabellen inkomster från sponsorer och tabellen har inte korrigerats med kreditförluster. I tabellen ingår inte den avgiftsbelagda verksamheten mellan statliga myndigheter, och inte heller ersättningar för kostnader för tjänster från statliga ämbetsverk och inrättningar (exempelvis servicecentrens intäkter). De uppgick till sammanlagt 455 miljoner euro 2014.

De största intäkterna av de offentligrättsliga prestationerna kommer från hushållen och näringslivet. År 2014 betalade hushållen mest avgifter till Polisstyrelsen (62 miljoner euro) och Trafiksäkerhetsverket (32 miljoner euro) och näringslivet till Trafiksäkerhetsverket (44 miljoner euro) och Strålskyddscentralen (20 miljoner euro).

Kostnader

Kostnaderna uppgick till sammanlagt 52 830 miljoner euro och drygt tre fjärdedelar av dem utgjordes av överföringsekonomin kostnader. I nästa tabell finns ett sammandrag av kostnadernas utveckling under tiden 2011–2014. I de finansiella kostnaderna anges nettobelopp för räntor orsakade av skulder samt emissions-, kapital- och kursdifferenser och kreditförluster.

Tabell 10. Kostnaderna inom budgetekonomin 2011–2014, mn euro

	2011	2012	2013	2014
Kostnader av verksamhet	9 692	10 107	10 117	10 168
Finansiella kostnader	2 013	2 001	1 737	2 071
Extraordinära kostnader	84	11	10	16
Överföringsekonomin kostnader	36 554	37 920	39 727	40 575
Sammanlagt	48 343	50 040	51 591	52 830

Tabell 11. Kostnader av verksamhet 2011–2014, mn euro

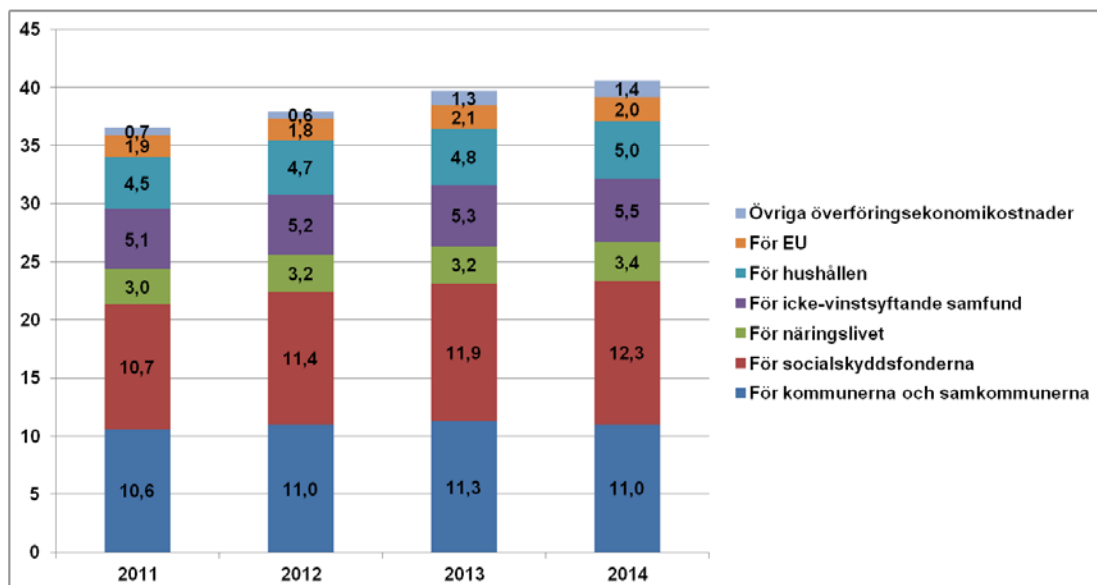
	2011	2012	2013	2014
Kostnader av verksamhet				
Material, förnödenheter och varor	623	601	617	616
Personalkostnader	4 687	4 740	4 779	4 785
Hyror	697	742	762	773
Inköp av tjänster	2 348	2 417	2 479	2 537
Övriga kostnader	716	913	899	703
Ändring av produktlager och tillverkning för eget bruk	-89	-85	-113	-93
Avskrivningar	1 007	1 035	969	1 088
Rättelse av interna kostnader	-297	-257	-275	-242
Kostnader av verksamhet sammanlagt	9 692	10 107	10 117	10 168

Av kostnaderna av verksamheten var 47 % personalkostnader. Lönerna och arvode-
na uppgick till 3 880 miljoner euro 2014. Förändringen från året innan var 1 %. Pen-
sionsavgifterna och övriga personalbikostnader uppgick till 905 miljoner euro.

Inköp av tjänster utgjorde 25 % av kostnaderna av verksamheten. År 2014 bestod de
största inköpen av tjänster av sakkunnig- och utredningstjänster (601 miljoner), repa-
rations- och underhållstjänster för mark- och vattenkonstruktioner (465 miljoner) och
användningstjänster inom informationsteknik (237 miljoner).

Under övriga kostnader av verksamhet är de största posterna anskaffningar av för-
svarsmateriel för sammanlagt cirka 350 miljoner euro och resekostnader på 174 mil-
joner euro. Den största posten under avskrivningar var avskrivningar av väg- och
järnvägskonstruktioner, sammanlagt 803 miljoner euro. Rättelsen av interna kostna-
der innefattar elimineringar av interna intäkter inom budgetekonomin (till exempel
intäkter och hyror från statliga ämbetsverk och inrättningar samt andra än fastighets-
skatter som bokföringsenheterna betalat).

Överföringsekonomin kostnader är inkomstöverföringar, såsom statsandelar och
statsbidrag. Hur de fördelas mellan olika sektorer presenteras i figur 3. Jämfört med
fjolåret ökade överföringsekonomin kostnader sammanlagt med 848 miljoner euro
till 40 575 miljoner euro.

Figur 3. Överföringsekonomin kostnader 2011–2014, md euro

Överföringsekonomin utgifter för kommuner och samkommuner innefattar till exempel statsandelar för kommunernas basservice och undervisnings- och kulturverksamhet samt statsbidrag. Överföringsekonomin kostnader för socialskyddsfonderna består bland annat av statsandelarna enligt folkpensions- och sjukförsäkringslagen samt utgifter förorsakade av basstödet för arbetslöshet, barnbidrag, allmänna familjepensioner, frontmannapensioner, räntestöd för studielån och studiepenning. Överföringsekonomin kostnader för näringslivet består av olika bidrag och stöd. I överföringsekonomin kostnader för icke-vinstsyftande samfund ingår bland annat statsbidrag för privata inrättningar, organisationer och föreningar. Överföringsekonomin utgifter för hushållen utgörs bland annat av bidrag, stipendier och ersättningar samt de pensioner som staten betalar.

Budgetekonomin balansräkning och finansieringsanalys

De största posterna under anläggningstillgångar och övriga långfristiga placeringar i balansräkningen för statens budgetekonomi är väg- och järnvägskonstruktioner samt placeringar i aktier och affärsverk.

De långfristiga fordringarna innefattar bland annat refinansieringslån på 3,9 miljarder euro som beviljats Finlands Exportkredit Ab, Tekes produktutvecklingslån på 0,6 miljarder euro samt ett bilateralt lån på 1,0 miljard euro som beviljats grekiska staten 2010. Fordringar som gäller eurokrisen behandlas i kapitel 3.2.7.

Värdepapper ingående i finansieringstillgångarna och övriga kortfristiga placeringar består av placeringar av statens likvida medel på finansmarknaden. Dessa minskade från föregående år, eftersom likvida medel användes för betalningen av budgetutgifter i stället för att nya lån togs upp.

Statens eget kapital minskade under 2014 på grund av kostnadsåterstoden. En utredning om statsskulden finns i kapitel 3.2.6.

Tabell 12. Budgetekonomins balansräkning, mn euro

	31.12.2013	31.12.2014
AKTIVA		
NATIONALFÖRMÖGENHET	292	332
ANLÄGGNINGSTILLGÅNGAR OCH ÖVRIGA LÅNGFRISTIGA PLACERINGAR		
Immateriella tillgångar	461	504
Materiella tillgångar	20 446	20 871
Värdepapper ingående i anläggningstillgångarna och övriga långfristiga placeringar	22 013	22 466
ANLÄGGNINGSTILLGÅNGAR OCH ÖVRIGA LÅNGFRISTIGA PLACERINGAR SAMMANLAGT	42 920	43 840
OMSÄTTNINGS- OCH FINANSIERINGSTILLGÅNGAR		
Omsättningstillgångar	522	524
Långfristiga fordringar	6 058	6 044
Kortfristiga fordringar	1 866	1 835
Värdepapper ingående i finansieringstillgångarna och övriga kortfristiga placeringar	3 650	1 600
Kassa, banktillgodohavanden och övriga finansieringsmedel	881	1 668
OMSÄTTNINGS- OCH FINANSIERINGSTILLGÅNGAR SAMMANLAGT	12 978	11 671
AKTIVA SAMMANLAGT	56 190	55 844
PASSIVA		
EGET KAPITAL		
Statens kapital	-44 178	-50 329
Fondernas kapital	7	8
FRÄMMANDE KAPITAL		
Långfristigt	81 302	86 071
Kortfristigt	19 058	20 094
FRÄMMANDE KAPITAL SAMMANLAGT	100 361	106 165
PASSIVA SAMMANLAGT	56 190	55 844

En noggrannare specificering av balansräkningen och en finansieringsanalys finns i statens bokslut i bilaga 2 i regeringens årsberättelse.

3.2.2 De statsanställdas situation

Vid utgången av 2014 arbetade 78 767 personer vid ämbetsverk inom statens budgetekonomi, vilket är 3,3 % av Finlands sysselsatta arbetskraft. Personalen minskade med 2 443 personer från året innan. De proportionellt största personalminskningarna skedde inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde (-9,1 %) och arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde (-7,1 %). År 2014 var 7 600 personer (9 %) färre anställda av staten än 2010.

Av personalen var 49 % kvinnor och 51 % män. De största åldersklasserna var 45–54-åringarna (32 %), 55–64-åringarna (25 %) och 35–44-åringarna (24 %). Medelåldern bland personalen var 46,3 år. Medelåldern steg med 0,2 år från föregående år. Av de anställda hade 46 % avlagt en högskoleexamen och 32 % en examen på högre högskolenivå. Jämfört med föregående år hörde en högre andel av personalen till någon av dessa utbildade grupper. Av statens personal var de flesta heltidsanställda (94 %) och fast anställda (87 %). Andelen deltidsanställda låg på samma nivå som året innan. Däremot sjönk andelen anställningsförhållanden för viss tid något.

År 2014 blev man inom vissa statliga ämbetsverk tvungen att förhandla om personalnedskärningar till följd av inbesparingar i verksamhetskostnaderna. Även om lokala samarbetsförhandlingar ledde till att personalen upplevde arbetet som osäkert, var den totala arbetstrivselsen och tillfredsställelsen med ledningen inom staten i genomsnitt på samma nivå som året innan. Arbetshälsan utvecklades positivt i och med att sjukfrånvaron minskade från föregående år.

De heltidsanställdas inkomster för ordinarie arbetstid steg i genomsnitt med 1,1 % till följd av avtalshöjningar (0,5 %) och löneglidningar (0,6 %). Utgångspunkten för lika-lönsprincipen är att kvinnor och män ska få lika lön för lika eller likvärdigt arbete hos samma arbetsgivare. Då arbetsuppgifternas svårighetsgrad och de olika lönenivåerna inom olika branscher beaktas, uppgår kvinnornas inkomster i genomsnitt till 98,1 % av männens inkomster vid de statliga ämbetsverken.

Lönesumman för personalen inom budgetekonomin var 3,8 miljarder euro och alla Arbetskraftskostnader 4,7 miljarder euro. Lönesumman sjönk en aning och de totala Arbetskraftskostnaderna steg något jämfört med året innan. Priset per årsverke var i genomsnitt cirka 60 000 euro och priset steg med 2,9 % från året innan.

Tabell 13. De statsanställdas situation 2011–2014

	2011		2012		2013		2014	
		för- ändr. %		för- ändr. %		för- ändr. %		för- ändr. %
<i>Antal anställda och personalkostnader</i>								
Antal anställda	85 072	-1,5	82 774	-2,7	81 210	-1,9	78 767	-3,0
Antal årsverken	83 312	-1,7	81 484	-2,2	80 380	-1,4	78 639	-2,2
Genomsnittsålder, år	45,7	0,2	45,9	0,4	46,1	0,4	46,3	0,4
Lönesumma, mn euro	3 643	1,4	3 706	1,7	3 758	1,4	3 755	-0,1
Arbetskraftskostnader sammanlagt, mn euro	4 532	1,0	4 607	1,7	4 662	1,2	4 693	0,7
Pris per årsverke, euro	54 400	2,7	56 543	3,9	58 005	2,6	59 678	2,9
Andel utförd arbetstid av årsarbetstiden, % *	78,7	-3,1	78,8	0,1	78,1	-0,9	78,2	0,1
Lön för arbetad arbetstid, andel av lönesumman, %	77,0	-2,5	77,0	0,0	77,0	0,0	77,3	0,4
Andelen indirekta Arbetskraftskostnader av lönerna för utförd arbetstid, %	61,5	5,7	61,5	0,0	61,2	-0,5	61,7	0,8
<i>Arbetshälsa</i>								
Total arbetstrivsel **	3,4	1,2	3,4	0,9	3,4	0,6	3,4	0,3
tillfredsställelse med ledningen **	3,4	1,5	3,5	2,1	3,5	-0,6	3,5	1,2
Sjukfrånvaro, arbetsdagar/årsverke	9,7	0,0	9,3	-4,1	9,0	-3,2	8,9	-1,1

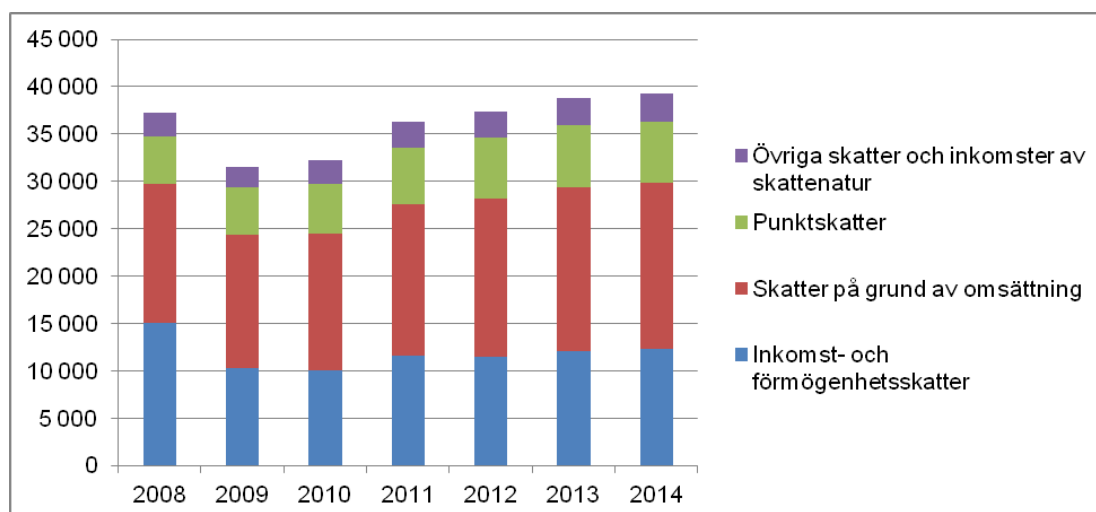
* Andelen arbetad ordinarie årsarbetstid av den ordinarie årsarbetstiden

** På skalan 1–5: 1=mycket missnöjd, ..., 5=mycket nöjd

3.2.3 Skatteinkomsterna

Skatteinkomsterna till staten uppgick till 39 270 miljoner euro 2014, vilket var 530 miljoner euro mer (1,4 %) än 2013. I figur 4 presenteras statens skatteinkomster indelade enligt skatteslag 2008–2014.

Figur 4. Statens skatteinkomster 2008–2014, mn euro



Under 2014 ökade skatteinkomsterna långsamt. Detta var en följd både av skattebasernas anspråkslösa tillväxt och av ändringar i skattegrunderna. Intäkterna av skatten på förvärvs- och kapitalinkomster, överlåtelseskatten och skatten på sötsaker ökade avsevärt 2014 jämfört med 2013. Däremot minskade intäkterna av samfundsskatten, källskatten på ränteinkomster, skatten på arv och gåva samt tobaksskatten betydligt. Dessa ändringar behandlas närmare här nedan.

Skatteinkomstposterna i statsbudgeten baserar sig på prognoser om skattebasernas utveckling, beräknade effekter av ändringar i skattegrunderna samt uppgifter om skatteutfallet. Hur skatteinkomstposterna utarbetas beskrivs grundligt i finansministeriets promemoria Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä. Uppskattningarna av skattebasernas utveckling försämrades under 2014, vilket berodde på att den ekonomiska tillväxten 2014 uppskattades bli avsevärt sämre än vid tidpunkten för utarbetandet av budgetpropositionen. Detta var i huvudsak en följd av att den utländska efterfrågan var sämre än man tidigare uppskattat, vilket i sin tur berodde på konjunkturbetonade och strukturella faktorer. En ytterligare förklaring var att den inhemska efterfrågan ökade långsammare än förväntat. I tabell 14 presenteras den årliga förändringen för de viktigaste skattebasposterna 2012–2014.

Tabell 14. Uppskattningar av ändringar i fråga om vissa inkomst- och efterfrågeposter som inverkar på de skattepliktiga inkomsterna och skattebasen jämfört med föregående år, %

	2012	2013	2014
Skattepliktiga förvärvs- och kapitalinkomster	3,2	3,1	2,2
- löneinkomster	3,7	0,8	0,6
- pensioner och övriga sociala förmåner	5,9	6,6	5,0
- kapitalinkomster	-5,9	12,6	2,2
Förtjänstnivåindex	3,2	2,1	1,4
Rörelseöverskott	-8,0	0,0	3,2
Värde av hushållens konsumtionsutgifter	3,2	1,9	1,4
Mervärdesskattebas	3,0	1,3	0,1
Bensinförbrukning	-3,6	-2	-2½
Förbrukning av dieselolja	-0,4	-0,8	-1,2
Elförbrukning	- 3/4	-2,6	-1,3
Konsumtion av beskattad alkohol	-1,8	-4,3	0
Beskattade nya personbilar, st.	108 000	100 250	101 100
- och samma i procent	-11,5	-7,2	0,8
Konsumentprisindex	2,8	1,5	1,0

De ändringar i skattegrunderna som man fattat beslut om för 2014 bedöms ha minskat statens skatteinkomster till ett nettobelopp av drygt 450 miljoner euro 2014. Ändringar som ökade skatteinkomsterna gjordes till ett värde av knappt 500 miljoner euro och ändringar som minskade skatteinkomsterna till ett värde av drygt 950 miljoner euro. Den mest betydande ändringen i beskattningen 2014 var reformen av samfunds- och vinstutdelningsskatten som genomfördes för att stödja den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och företagandet. Samfundsskattesatsen sänktes från 24,5 % till 20 % och beskattningen av vinstutdelning skärptes. Man bedömer att reformen som helhet kommer att ha gynnsamma effekter på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten, men man uppskattar att de kommer att infrias med en viss fördröjning. Dessutom minskade skatteintäkterna som ett resultat av inkomstskattelättnader för bland annat små- och medelinkomsttagare. Åtgärder som ökade skatteintäkterna var bland annat höjningar av punktskatterna, skärpt kapitalinkomstbeskattning samt begränsningar i rätten att dra av räntor på bostadslån.

Skatteinkomsterna enligt skatteslag

I tabell 15 presenteras statens skatteinkomster 2011–2014, utfallet för 2014 jämfört med budgeten och förändringen i skatteinkomster från 2013 till 2014. Närmare uppgifter om utfallet för skatteinkomsterna finns i utfallskalkylen för statsbudgeten i kapitel 1.1 i statens bokslut (regeringens årsberättelse bilaga 2).

Tabell 15. Statens skatteinkomster 2011–2014, mn euro

	2011	2012	2013	Budget 2014	TB 2014	B + TB	Utfall 2014	För- ändr. 2013– 2014, %	Skillnad, ordina- rie budget	Skillnad, tredje tilläggs- budget
Inkomst- och förmögen- hetsskatter	11 614	11 521	12 062	12 125	205	12 330	12 328	2 %	203	-1
Skatter på förvärvs- och kapitalin- komster	7 646	7 869	7 848	8 676	370	9 046	9 117	16 %	441	71
Samfunds- skatt	3 375	2 906	3 227	2 477	0	2 477	2 433	-25 %	-44	-44
Källskatt på ränteinkoms- ter	198	237	207	159	0	159	142	-32 %	-17	-17
Skatt på arv och gåva	395	509	646	630	-120	510	499	-23 %	-131	-11
Bankskatt			134	133	5	138	138	3 %	5	0
Kraftverks- skatt				50	-50	0			-50	0
Omsätt- ningsbase- rade skatter	15 935	16 619	17 298	17 880	-357	17 523	17 459	1 %	-421	-63
Mervärdes- skatt	15 166	15 814	16 434	17 030	-412	16 618	16 553	1 %	-477	-65
Skatt på vissa försäkrings- premier	626	660	712	706	42	748	750	5 %	44	2
Apoteksavgif- ter	143	144	152	144	13	157	157	3 %	13	0
Punktskatter	6 049	6 448	6 573	6 918	-196	6 722	6 563	0 %	-355	-159
Punktskatt på tobak	739	752	848	811	-68	743	785	-7 %	-26	42
Skatt på alkohol- drycker	1 281	1 381	1 336	1 442	0	1 442	1 394	4 %	-48	-48
Punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker	134	197	204	250	0	250	257	26 %	7	7
Energiskatt	3 880	4 103	4 171	4 400	-128	4 272	4 113	-1 %	-287	-159
Punktskatt på vissa dryck- esförpack- ningar	15	15	15	15	0	15	14	-7 %	-1	-1
Övriga skatter	2 604	2 609	2 656	2 715	114	2 829	2 760	4 %	45	-69
Bilskatt	1 068	1 007	932	997	-57	940	918	-2 %	-79	-22
Överlåtel- seskatt	544	580	586	581	130	711	702	20 %	121	-9
Lotteriskatt	169	207	215	235	0	235	218	2 %	-17	-17
Fordonsskatt	759	759	866	832	41	873	878	1 %	46	5
Avfallsskatt	64	56	56	70	0	70	44	-21 %	-26	-26
Övriga inkomster av skattenatur	115	124	151	155	2	157	160	6 %	5	4
STATENS SKATTE- INKOMSTER SAMMAN- LAGT	36 316	37 321	38 740	39 793	-233	39 559	39 270	1 %	-522	-289

Intäkterna av **skatterna på förvärvs- och kapitalinkomster** ökade, vilket i första hand berodde på att skatten på de stora kapitalinkomsterna 2013 delvis inflöt först 2014. Även en ökning av den influtna källskatten inverkade. Skattebasen, det vill säga förvärvs- och kapitalinkomsterna, ökade måttligt 2014. År 2014 gjordes flera ändringar i skattegrunderna för beskattningen av förvärvs- och kapitalinkomster. Beskattningen av vinstutdelning skärptes, rätten att dra av räntor på bostadslån begränsades, och hushållsavdraget höjdes. Beskattningen av små- och medelinkomsttagare lindrades genom en höjning av arbetsinkomstavdraget och grundavdraget. Statens inkomstskatteskala mildrades i samband med Arbetsmarknadsorganisationernas sysselsättnings- och tillväxtavtal.

I bokslutet var intäkterna av skatterna på förvärvs- och kapitalinkomster 441 miljoner euro högre än i den ordinarie budgeten. De beräknade intäkterna höjdes i den andra och tredje tilläggsbudgeten. Även om skattebaserna för skatt på förvärvs- och kapitalinkomster växte långsammare än förutspått 2014, landade skatteutfallet för 2014 på en högre nivå än vad som uppskattats på förhand, eftersom kapitalinkomsterna var klart större än prognosen 2013 och källskatten steg snabbare än väntat. Exakta uppgifter om kapitalinkomsterna fås först efter att beskattningen slutförts i slutet av det år som följer efter skatteåret, varför de kapitalinkomster som var större än väntat 2013 och skatterna som betalades för dem ökade skatteutfallet för 2014. Intäkterna av källskatten ökade, eftersom företagens vinstutdelning ökade.

Den huvudsakliga orsaken till att det flöt in betydligt mindre **samfundsskatt** var de ändringar i skattegrunderna som trädde i kraft vid ingången av 2014 och den viktigaste av dem var sänkningen av samfundsskattesatsen från 24,5 % till 20 %. I statsbudgeten för 2014 stämde prognosen för samfundsskatten bra. De uppskattade intäkterna avvek från utfallet i bokslutet med 44 miljoner euro, vilket är ungefär 1,8 %. Man bedömer att sänkningen av samfundsskattesatsen kommer att påskynda den ekonomiska tillväxten och därigenom också ha en utvidgande effekt på skattebaserna. Samfundsskattebasen uppskattas öka även av orsaker som gäller skattekonkurrensen när företagens incitament att hålla kvar produktionen i Finland ökar och vinster i större utsträckning än tidigare beskattas i Finland. Den utvidgande effekten som sänkningen av skattesatsen har på samfundsskattebasen ingick inte separat i de beräknade intäkterna av samfundsskatten för 2014. Till skatteinkomstprognoserna fås nämligen uppgifter om de utvidgande effekterna på skattebaserna via uppgifter om utfallet i realtid samt genom den ekonomiska tillväxtprognosen som uppskattningarna av skattebasen i de viktigaste skatteinkomstprognoserna bygger på. Man bedömer att de positiva effekterna på den ekonomiska tillväxten efter en sänkning av samfundsskattesatsen blir synliga först efter en viss fördröjning.

År 2014 minskade intäkterna av **källskatt på ränteinkomster** med drygt 30 % och uppgick till 142 miljoner euro. Skatteintäkterna beror på räntenivån och inlåningen. Genomsnittsräntan på inlåningen från hushållen minskade med cirka en fjärdedel jämfört med året innan och 2014 var den i medeltal 0,4 %. Också inlåningen minskade med drygt 0,5 %. Vanligen flyter ungefär hälften av källskatten på ränteinkomsterna in under januari och februari. Därmed inverkar också genomsnittsräntan på inlåningen för 2013 på den källskatt som flyter in i början av 2014.

Inflödet av **skatt på arv och gåva** minskade betydligt jämfört med föregående år, vilket främst berodde på att ett betydligt mindre antal rater av skatten på arv och gåva debiterades 2014 än 2013. År 2014 debiterades omkring 140 000 rater, vilket var cirka 31 000 rater färre än 2013. Även en svag sänkning av det genomsnittliga värdet på raterna av skatten på arv och gåva jämfört med föregående år gjorde att

intäkterna av skatten på arv och gåva minskade. År 2014 var det genomsnittliga värdet på de debiterade raterna cirka 3 630 euro, medan det 2013 var cirka 3 780 euro.

Skattesatserna för **mervärdesskatten** höjdes med en procentenhet från ingången av 2013. Eftersom mervärdesskatten inflyter med två månaders fördröjning var 2014 det första året som det kom in mervärdesskatt för hela året enligt de högre skattesatserna (10 %, 14 % och 24 %). Trots detta ökade skatteintäkterna väldigt lite. År 2014 blev intäkterna av mervärdesskatten 477 miljoner euro lägre (2,8 %) än förväntat i den ordinarie budgeten. Prognosen för skatteintäkterna sänktes i tilläggsbudgetarna, eftersom de makroekonomiska utsikterna försämrades. Mervärdesskatteprognosen är i huvudsak baserad på prognoser om värdet av hushållens konsumtionsutgifter. Omkring 65 % av de influtna mervärdesskatterna kommer från hushållens konsumtion.

Intäkterna av **alkoholskatten** ökade, emedan alkoholskatten höjdes vid ingången av 2014. Skatten höjdes med 63 miljoner euro på årsbasis. Som en följd av höjningen minskade skattebasen för alkoholskatt i sin helhet på förväntat sätt. Intäkterna blev något mindre än vad som ursprungligen beräknats i budgeten, vilket i huvudsak berodde på att skattebasen börjat minska redan 2013.

Intäkterna av **tobaksskatten** minskade enbart till följd av att de skattepliktiga 2013 började förbereda sig ovanligt tidigt på att skatten skulle höjas 2014, vilket gjorde att intäkterna av tobaksskatten försköts från 2014 till 2013. Detta uppmärksammades i den första tilläggsbudgeten 2014 genom att man minskade på inkomstposten med 68 miljoner euro. I övrigt steg intäkterna av tobaksskatten som förväntat främst beroende på skattehöjningarna vid ingången av 2014. På grund av sedvanlig skatteplanering kommer skattehöjningen att inverka på skatteintäkterna till fullo först 2015. Skattebasen för tobaksskatten har minskat i enlighet med målsättningarna.

År 2014 höll sig **energiskatteintäkterna** på nästan samma nivå som 2013. Detta trots att intäkterna förväntades öka, eftersom skatten på elström höjdes med cirka 80 miljoner euro på årsbasis och skatten på trafikbränslen med omkring 115 miljoner euro. Det flöt in omkring 287 miljoner mindre i energiskatt än vad som uppskattats i den ordinarie budgeten. I den andra tilläggsbudgeten sänktes uppskattningarna om energiskatteintäkterna med 128 miljoner euro som ett resultat av att utsikterna om den ekonomiska utvecklingen försvagades och av uppgifter om skatteutfallet. Detta ledde till att den budgeterade skatteinkomstposten i tilläggsbudgeten var 159 miljoner euro högre än utfallet i bokslutet. Cirka 100 miljoner euro av den ursprungliga avvikelserna förklaras av att en exceptionellt stor del av den fossila dieseloljan har ersatts med biobränslen samt paraffiniska bränslen, som beskattas lindrigare per liter. Också den beskattningsbara konsumtionen av uppvärmningsbränslen och elström var mindre än vad som ursprungligen förutspåts.

De ökade intäkterna av **punktskatten på sötsaker, glass och läskedrycker** berodde på att punktskatten på läskedrycker höjdes vid ingången av 2014. I övrigt skedde det inga betydande förändringar då man ser till skattebasen som helhet och skatteintäkterna ökade på förväntat sätt.

Största delen av intäkterna av **överlåtelseskatten** kommer från bostads- och fastighetshandeln. Avkastningen varierar mycket från år till år beroende bland annat på att antalet företagsomstruktureringar varierar och likaså på konjunktursvängningarna på bostads- och fastighetsmarknaden. Skattesatsen för överlåtelseskatt på bostadsaktier och aktier i fastighetsbolag höjdes från ingången av 2013 till 2 % och skattebasen

utvidgades till att också gälla bolagens skuldandelar. Detta inverkar också på den influtna överlåtelseskatten 2014. Ändringar i bostads- och fastighetshandeln märks på överlåtelseskatten först med upp till ett års fördröjning. Inkomstposterna för överlåtelseskatten höjdes två gånger med sammanlagt 130 miljoner euro i tilläggsbudgeterna för 2014. Den bakomliggande orsaken till att de influtna skatterna ökade snabbare än väntat var framför allt några stora överlåtelser av engångskaraktär.

Utfallet av **bilskatten** blev sämre än väntat. Detta var en följd av den långsamma ekonomiska tillväxten och de svaga tillväxtutsikterna. År 2014 registrerades cirka 101 000 nya personbilar, vilket är ungefär samma antal som 2013. Också den försiktiga ökningen av influten **fordonsskatt** reflekterar den långsamma förnyingen av fordonsbeståndet.

Skatteutgifter

Med skatteutgifter (eller skattestöd) avses avvikelser från beskattningens normala grundstruktur inom den nationella ordningen. En skatteutgift är inriktad på att stödja vissa funktioner eller grupper av skattskyldiga genom avdrag, skattefrihet, nedsatta skattesatser, skattelättnader eller bestämmelser om senarelagd betalning av skatt. Skatteutgifterna bestäms särskilt för varje skatteslag.

Skatteutgifterna beräknas huvudsakligen enligt principen om förlorad skatteinkomst. Utgiften består då av den schablonmässigt och statistiskt uträknade förlust av skatteinkomster som beror på särregler i skattelagstiftningen, när övriga bestämmelser förblir oförändrade. Eftersom det inte beaktas hur skattestöden påverkar beteendet och om det finns eventuella överlappande stöd gäller det att vara försiktig både när det gäller att uppskatta och när det gäller att tolka skatteutgifternas totalbelopp. Slopade skattestöd kommer sannolikt inte att öka skatteinkomsterna i motsvarande grad.

År 2014 kunde 188 olika former av skattestöd identifieras. I brist på ett tillräckligt omfattande och tillförlitligt faktaunderlag gick det inte att räkna ut ett belopp för ungefär en tredjedel av dessa stödformer. Det var alltså inte möjligt att beräkna hur stora skatteutgifterna var totalt sett. Där det gick att göra en kalkyl uppgick utgifterna till totalt 23,9 miljarder euro, dvs. omkring 12 % av bruttonationalprodukten och 27 % av skatterna och avgifterna av skattenatur. Statens andel av alla skatteutgifter var cirka 70 %, medan resterande 30 % fördelades på kommunerna, församlingarna och Folkpensionsanstalten.

Följande tabell presenterar de schablonberäknade skatteutgifterna per skatteslag för 2014.

Tabell 16. Skatteutgifter per skatteslag 2014

	Mn euro
Inkomstskatt	15 085
skattefria bostadsinkomster	3 200
arbetsinkomstavdrag	2 060
förvärvsinkomstavdrag	1 450
avdrag för pensionsförsäkringspremier	2 090
skattefri vinst vid försäljning av egen bostad	1 300
Skatt på näringsverksamhet	875
skatteutgifterna för avskrivning av utgifter för anskaffning av lösa anläggningstillgångar i näringsverksamhet	530
skattefri överlåtelsevinst för aktier som utgör anläggningstillgångar	275
Skatt på jordbruk och skogsbruk	121
skatteutgifter för avskrivning av utgifter för anskaffning av lösa anläggningstillgångar inom jordbruk	37
skogsavdrag	52
Mervärdesskatt	2 893
reducerad skattesats på livsmedel	1 152
reducerad skattesats på restaurang- och måltidstjänster	505
reducerad skattesats på läkemedel	317
reducerad skattesats på kollektivtrafik	254
Punktskatt	1 982
reducerad skattesats på dieselbränsle (stöd 724 mn euro) och fordonsskattens drivkraftsskatt på person- och paketbilar (sanktion 302 mn euro)	422
lägre elskatteklass för industrin och växthusen	432
reducerad skattesats för lätt drivmedel som används i arbetsmaskiner	516
reducerad skattesats på torv	74
Överlåtelseskatt	2 099
skattefri överlåtelse av värdepapper som är föremål för allmän handel	2 000
skattefritt förvärv av aktielägenhet som första bostad	55
Skatt på arv och gåva	227
skattelättnad för företag vid generationsväxling	117
Fastighetsskatt ⁴	585
reducerad skattesats på byggnader för stadigvarande boende	630
Sammanlagt	23 867

År 2014 skedde det bara små förändringar i antalet skattestöd jämfört med 2013. De förhöjda avskrivningarna för utvecklingsområden upphörde vid utgången av 2013. Detta uppskattades öka skatteinkomsterna med omkring en miljon euro. Försäljningen av mark till kommuner för bostadsbyggande gjordes skattefri mellan den 1 oktober 2013 och den 31 december 2014 i syfte att öka bostadsproduktionen. Skattestödet uppskattades minska intäkterna av skatt på kapitalinkomster med cirka 5 miljoner euro. Ett extra avdrag infördes för att öka utbildningen av anställda. Arbetsgivaren kan dra av de berörda utgifterna i beskattningen av näringsverksamhet eller jordbruksbeskattningen. Skatteutgiften uppskattades uppgå till 57 miljoner euro. Inom beskattningen av näringsverksamhet infördes möjligheten att begränsa rätten att dra av ränteutgifter på vissa villkor. Denna skattesanktion uppskattas uppgå till omkring 80 miljoner euro.

År 2014 gjordes inga ändringar i beskattningen som skulle medföra att skattestöden inom skattesystemet bestäms på ett nytt sätt. Skatteutgifterna förändrades dock till följd av förändringar i skattebasen och av sådana förändringar i skattegrunden som påverkar beskattningens normala grundstruktur.

⁴ Fastighetsbeskattningen inbegriper både skattestöd och skattesanktioner. Sanktionerna medför att totalbeloppet är mindre än värdet på den reducerade skattesatsen på byggnader för stadigvarande boende.

Räknat i euro ökade de skatteutgifter mest som berodde på avdraget av arbetstagnas lagfästa pensionsförsäkringspremie inom inkomstbeskattningen, med cirka 175 miljoner euro. Ökningen berodde huvudsakligen på att procentsatsen för den stödgrundande arbetspensionspremien höjdes. Dessutom minskade vissa skatteutgifter till följd av ändringar i skattegrunderna. Det fanns under året fler former av skatteutgifter där beloppet ökade än utgiftsformer där beloppet minskade. Därmed ökade det totala beloppet skatteutgifter med cirka 200 miljoner euro jämfört med 2013.

Analys av skatteutgifternas effekter

Den sänkta skattesatsen för livsmedel och restaurangmat

Mervärdesskattesatsen på livsmedel sänktes från 17 till 12 % med verkan från och med oktober 2009. Ändringen motiverades med att beskattningen blir mer rättvis och med att konsumenternas köpkraft ökar. Restaurangernas måltidstjänster började i stället för den allmänna momssatsen beskattas enligt samma reducerade momssats som livsmedel i juli 2010. Avsikten var att få ett sundare konkurrensläge mellan livsmedlen i butikerna och restaurangmaten.

Momssatsen för livsmedel och måltidstjänsterna är i dagens läge 14 % medan den allmänna momssatsen är 24 %. Skattestödet för livsmedel och måltidstjänster uppgår till omkring 1,7 miljarder euro, och av detta belopp är skatteutgifterna för livsmedelsstödet cirka 1,2 miljarder och för restaurangstödet 0,5 miljarder euro. Livsmedelsstödet kan anses förbättra konsumenternas köpkraft och framför allt öka konsumtionen av sådana varor och tjänster vars efterfrågan varierar mer än efterfrågan på livsmedel. Alla konsumenter drar ungefär lika stor nytta av detta skattestöd, även om höginkomsttagarna använder mer pengar till mat och framför allt till att äta ute. Detta innebär att höginkomsttagare beloppsmässigt drar större nytta av de sänkta skattesatserna på mat. Låginkomsttagare använder å sin sida en större del av de disponibla inkomsterna till mat, och därmed drar de proportionellt sett större nytta av de reducerade momssatserna.

Såväl inhemska som utländska forskare är tämligen ense om att en enhetlig momsats skulle vara ett mer effektivt sätt att beskatta konsumtion och att de socialpolitiska målen bättre kan uppnås på andra sätt än genom reducerade momssatser, exempelvis genom inkomstöverföringar⁵. En reducerad skattesats på livsmedel och i synnerhet på restaurangtjänster är ett ineffektivt instrument för inkomstfördelning huvudsakligen för att det rör sig om ett dyrt sätt att fördela inkomster. Dessutom kommer största delen av skattestödet höginkomsttagarna till godo⁶. Vidare ökar den administrativa bördan när man har flera olika mervärdesskattesatser.

Ett sätt att motivera reducerade skattesatser inom arbetskraftsintensiva branscher är att det stöder sysselsättningen. Efterfrågan på livsmedel varierar väldigt lite och då kommer den ökade köpkraften huvudsakligen att kanaliseras till andra varor och tjänster. En inhemsk undersökning visar att den sänkta momssatsen på restaurang-

⁵ Se t.ex. Crawford, I., Keen, M. och Smith, S. (2008): Value Added Tax and Excises. Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review, och Honkatukia, J., Kinnunen, J. och Rauhanen, T. (2011): Alennettujen arvonlisäverokantojen taloudelliset vaikutukset, ANM-rapporter 12/2011.

⁶ Konsumtionsundersökning 2012, Statistikcentralen

tjänster 2010 inte i någon särskilt stor utsträckning ökade efterfråga på restaurangtjänster eller branschsysselsättningen⁷.

Hushållsavdraget

Det huvudsakliga syftet med hushållsavdraget är att lindra kostnaderna för arbete som utförs i hushållet när de inte är avdragsgilla levnadskostnader enligt de allmänna principerna i inkomstskattelagen. I sin proposition⁸ om införande av hushållsavdraget ansåg regeringen att det är sysselsättningspolitiskt ändamålsenligt att främja konsumtionen av hushållsarbetstjänster, vilket skapar nya arbetstillfällen inom den småföretagarsektor som producerar dessa tjänster. Hushållen bör av socialpolitiska skäl aktiveras till att ta egna initiativ då det gäller omsorgsarrangemang. Dessutom ansågs det viktigt att betalningsskyldigheterna i anslutning till arbete i hemmen inte försummas.

Hushållsavdragets räckvidd har utökats flera gånger efter införandet 2001. Det högsta avdragsbeloppet har höjts och tillämpningsområdet har utvidgats. Användningen av hushållsavdraget ökade kraftigt under hela 2000-talet till följd av utvidgningen och den ökade vetskapen om användningsmöjligheterna. Enligt Skatteförvaltningens uppgifter ansökte cirka 74 000 personer om hushållsavdrag 2001, och det sammanlagda värdet på avdraget uppgick då till omkring 33 miljoner euro. I slutet av årtiondet, 2009, var antalet personer som ansökte om avdraget fem gånger större, hela 366 000, och avdragets sammanräknade värde hade tolvfaldigats till 398 miljoner euro. På 2010-talet har hushållsavdraget minskat något jämfört med toppåren i decennieskiftet.

Hushållsavdragets inverkan på sysselsättningen, tendensen att ordna med omsorgstjänster och den svarta sektorn har analyserats i flera utredningar och undersökningar.

Enligt en utredning från LTT-Tutkimus⁹ har hushållsavdraget ekonomiskt och samhälleligt betydelsefulla verkningar, vilket märks bland annat på mindre svartjobb, effektivare samhällelig arbetsfördelning, bättre ställning för kvinnor på arbetsmarknaden, ökad samhällsekonomiskt aktiverande konsumtion och ökade möjligheter till arbete och fritid för hushållen. Utredningen visar också att avdraget inneburit en ny typ av efterfrågan på hushållstjänster och åtminstone i fråga om städtjänster fött en helt ny servicemarknad.

Finansministeriet uppskattar i en promemoria¹⁰ att hushållsavdragets makroekonomiska och sysselsättnings- och produktivetsfrämjande effekter främst beror på läget på arbetsmarknaden. Effekterna är i och för sig inte dyra till den del detta skattestöd ökar sysselsättningen bland personerna utanför arbetskraften och de undersysselsatta. Om det råder brist på arbetskraft inom branschen och efterfrågan på hushållstjänster inte kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning kommer en del av skattestödet att leda till höjda priser på tjänsterna. I sådana fall kan avdragets sysselsättande verkan förbli liten. Bristen på arbetskraft kan också leda till att arbetskraft söker sig till sektorn för hushållstjänster från branscher som inte stöds skattemässigt och där

⁷ Harju, J. och Kosonen T. (2013): Restaurant VAT cut: Cheaper meal and more service? VATT Working papers 52/2013.

⁸ Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 140/2000 rd).

⁹ Kotitalousvähennys, LTT-Tutkimus Oy – Työpoliittinen tutkimus 310/2006.

¹⁰ Finansministeriet: Yksityiset kotityöpalvelut ja kotitalousvähennys, 4.6.2007.

arbetsproduktiviteten är högre än inom den sektorn. Enligt finansministeriets utredning har de gynnsamma sysselsättningseffekterna av hushållsavdragets initialskede huvudsakligen redan realiserats genom att hushållsservice blivit etablerad företagsverksamhet och andelen svartjobb har minskat. Utredningen visar att ett större och effektivare avdrag inte längre kan föra med sig lika positiva ekonomiska effekter som i början av 2000-talet då avdraget inte hade funnits särskilt länge.

I en rapport från Statens ekonomiska forskningscentral (VATT)¹¹ jämför man skatteavdraget för hushållsnära tjänster i Sverige och Finland och hur de fördelas mellan de skattskyldiga. Rapporten visar att största delen av hushållsavdraget i Finland gäller ombyggnad och renovering av bostäder och att ju högre inkomsterna är desto flitigare används avdraget. De som mest utnyttjar hushållsavdraget i Finland är personer över 75, de som bor i ägarbostäder, företagare, barnfamiljer med två vårdnadshavare och personer med forskarutbildning. Användningen av hushållsavdraget har flerdubblats inom alla grupper sedan 2001.

I en promemoria från forskningscentralen¹² utreds det hur låginkomsttagande pensionärer utnyttjade hushållsavdraget 2013. Den undersökningen visar att omkring en fjärdedel av dem som fått hushållsavdrag var pensionärer, medan andelen pensionärer bland dem som beviljats avdraget för vård- och omsorgsarbete var mer än 60 %. Det huvudsakliga syftet med promemorian var att undersöka en hur stor del av hushållsavdragets maximibelopp (2 000 euro år 2013, numera 2 400 euro) som inte drogs av på grund av att låginkomsthushållens skatter inte räckte till för att utnyttja avdraget fullt ut, trots att utgifterna kan dras av dels i den statliga beskattningen, dels från kommunalskatten, den försäkrades sjukvårdspremier och kyrkoskatten. Utifrån kalkylerna i undersökningen är antalet personer som åtminstone delvis inte kan utnyttja hushållsavdraget omkring 11 000, och av dessa är cirka 8 000 pensionärer. Det skattebelopp som inte dragits av är cirka 7 miljoner euro, varav pensionärernas andel ligger något under 5 miljoner euro. Resultatet visar att de som inte utnyttjar hushållsavdraget är äldre än genomsnittet och ofta ensamboende pensionärer. Det är i synnerhet de som har små pensioner och som har köpt vård- och omsorgstjänster som inte kunnat utnyttja dagens avdrag fullt ut.

Skattefel

Riksdagen förutsätter att regeringen avrapporterar det beräknade skattefelet och beloppet för skatteresterna samt förändringar, de viktigaste orsakerna till förändringar och effekterna av åtgärder för att minska skattefelet och skatteresterna (ReUB 4/2012 rd).

Skatteförvaltningen har haft en arbetsgrupp med uppgift att bestämma skattefelet. Den färdigställde en rapport¹³ våren 2014, som innehåller en definition av skattefel och metoder för att beräkna skattefelet. Metoderna kommer att användas när man räknar ut skattefelets olika beståndsdelar. Skattefel avser den obetalda delen av de lagenliga skatterna. Ett sådant fel kan bero på okunskap, oaktsamhet, uppsåt (svart ekonomi) eller oförmåga att betala. Det delas in i två kategorier: deklarationsfel och deklarationsförsummelse samt skatterester. Skatterester uppkommer när den skattskyldige inte kan betala sina skatter. Däremot ger aggressiv skatteplanering inte upphov till skattefel. Där försöker man minimera skattebelastningen inom lagens

¹¹ Kotitalouspalveluiden verovähennykset Suomessa ja Ruotsissa, VATT Valmisteluraportit 11/2011.

¹² Kotitalousvähennys pienituloisen eläkeläisen näkökulmasta, VATT Muistiot 42/2015.

¹³ Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen, työryhmän loppuraportti 21.3.2014.

ramar. Skattefelet innefattar inte heller dröjsmålspåföljder eller skadeståndsfördringar.

Det är först under de senaste åren som skattefelbeloppet beräknats systematiskt i Finland. Det är svårt att beräkna felet eftersom det inte finns några basuppgifter och beräkningssätten är problematiska på samma sätt som i andra länder.

Europeiska kommissionen har tagit fram beräkningar av skattefelen inom medlemsländernas mervärdesbeskattning. Den senaste beräkningen är från september 2014¹⁴. Enligt kommissionens beräkningar låg momsutfallet i Finland på cirka 5–7 % åren 2010–2012, dvs. på omkring 1,4 miljarder euro om året. Av det utfallet utgörs omkring 200 miljoner euro av skatterester, dvs. ett sådant skattefel som företagen i och för sig har deklarerat men inte kunnat betala på grund av konkurs eller någon liknande orsak.

Skatteförvaltningen håller också på att göra egna beräkningar av skattefelet inom momsbeskattningen. Finland deltar i Internationella valutafonden IMF:s program för skattefelsanalys i fråga om beräkning av momsutfallet. Valutafonden stöder skatteförvaltningarna i deras arbete med att bli bättre på att beräkna skattefel. I ett första skede försöker man få fram kalkyler av skattefelet inom vissa branscher som uppskattas vara av central betydelse, och därefter beräknas hela momsutfallet. Avsikten är att beräkningarna ska vara klara sommaren 2015. Beräkningsmetoden avviker från den som användes i kommissionens utredning, vilket innebär att resultaten kan skilja sig från varandra trots att nationalräkenskaperna används som faktaunderlag i båda fallen. Det är meningen att skattefelet i fortsättningen också ska beräknas branschvis, dvs. hur stort skattefelet är exempelvis inom byggbranschen eller restaurangbranschen. Därefter är det meningen att Skatteförvaltningen ska utvidga beräkningarna också till andra skatteslag, såsom samfundsskatten och skatten på förvärvsinkomster. De första beräkningarna av dessa kommer inte förrän 2016–2017.

Tullen har gjort en uppskattning av skattefelet i fråga om skatter och tullavgifter den tagit ut 2013. Skattefelet inom punktbeskattningen var cirka 160–260 miljoner euro, och de största enskilda posterna är alkohol cirka 63–81 miljoner euro, tobak cirka 34–60 miljoner euro, snus cirka 32–48 miljoner euro och flytande bränsle cirka 15–44 miljoner euro. Skattefelet inom bilbeskattningen är cirka 16 miljoner euro. Skattefelet i fråga om tullklareringar var cirka 130–170 miljoner euro. De beräknade skattefelen kommer att offentliggöras sommaren 2015 samtidigt som beräkningarna av momsutfallet.

3.2.4 Penningflödena mellan EU och Finland

År 2014 betalade Finland på statsfinansiell nivå totalt 1 983 miljoner euro till EU:s budget och fick 881 miljoner euro. Dessutom betalade Finland 48 miljoner euro till Europeiska utvecklingsfonden.

Betalningarna från statsbudgeten till finansieringsposterna i EU:s budget (momsavgift, finansiering av Förenade kungarikets avgiftsrabatt och BNI-avgiften) minskade med 45 miljoner euro jämfört med 2013. De statsfinansiella inkomsterna från EU minskade med sammanlagt 360 miljoner euro jämfört med 2013. De strukturpolitiska stöden minskade med 75 miljoner euro och stöden till jordbruket och till landsbygds-

¹⁴ 2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States.

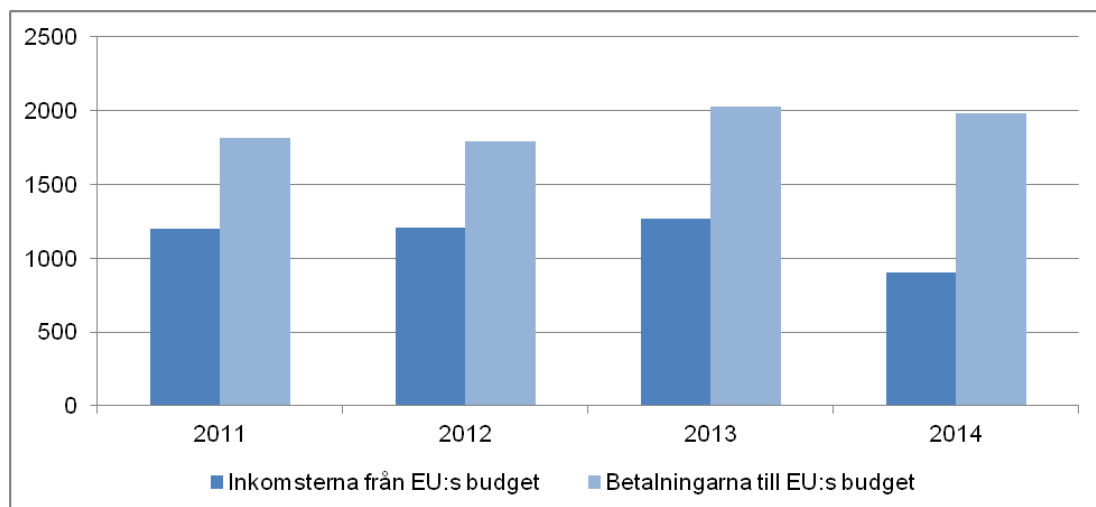
utveckling minskade med 253 miljoner euro. Minskningarna i landsbygdsutvecklingsstöden föranleddes i huvudsak av att programmet för utveckling av landsbygden godkändes först i slutet av 2014 på grund av bytet av programperiod. Således uppskattar man att inkomsterna kommer att vara större 2015 än 2014.

Inom fondekonomin minskade inkomsterna från interventionsfonden och gårdsbrukets utvecklingsfond med 5 miljoner euro jämfört med 2013. Finlands andel av Förenade kungarikets avgiftsrabatt 2014 var 137 miljoner euro, det vill säga cirka 6,9 % av Finlands avgifter till EU:s budget. Dessutom samlade Finland in 170 miljoner euro i tullar och sockeravgifter till EU. I statsbokslutet ingår endast en uppbördsprovision på 25 %, 42,4 miljoner euro. Det belopp som överfördes till EU uppgick till 127,9 miljoner euro.

Tabell 17. Sammanfattning av EU-inkomsterna och EU-utgifterna i statsfinanserna 2014, mn euro

STATSFINANSIELLA UTGIFTER	2014
Budgetekonomin	
Momsavgift	284
BNI-avgift	1 562
Finansiering av Förenade kungarikets avgiftsrabatt	137
EU-AVGIFTER SAMMANLAGT	1 983
Europeiska utvecklingsfonden	48
SAMMANLAGT	2 031
STATSFINANSIELLA INKOMSTER	
Budgetekonomin	
Jordbruksstöd	520
Landsbygdsutveckling	72
Strukturpolitiskt stöd	216
Provision för uppbörd av tullar m.m.	42
Övriga inkomster ¹⁵	31
Budgetekonomin sammanlagt	881
Fondekonomin	
Interventionsfonden	0
Gårdsbrukets utvecklingsfond	24
SAMMANLAGT	905

Figur 5. Inkomsterna från och betalningarna till EU:s budget



¹⁵ Inkluderar bl.a. 15 miljoner euro i TEN-stöd och 6,9 miljoner euro i bidrag för solidaritet och hantering av migrationsströmmar.

3.2.5 Fonderna utanför budgetekonomin och statens affarsverk

Fonderna

Det fanns elva fonder utanför budgeten den 31 december 2014. Samtidigt som den nya krishanteringslagstiftningen trädde i kraft vid ingången av 2015 upphävdes lagen om statens säkerhetsfond och fondens verksamhet slutade vid utgången av 2014. Fondernas resultat tas upp i resultatredogörelserna för ministeriernas ansvarsområden i bilaga 1 i regeringens årsberättelse. Bokslutsuppgifterna presenteras fondvis i den del av regeringens årsberättelse som behandlar statens bokslutskalkyler (kapitel 3).

Tabell 18. Budgetöverföringar och samlingskontofordringar, mn euro

	Budgetöverföringar *		Samlingskontofordringar	
	2013	2014	31.12.2013	31.12.2014
Försörjningsberedskapsfonden	0,0	0,0	229,3	87,0
Interventionsfonden för jordbruket	1,0	0,4	1,5	1,8
Gårdsbrukets utvecklingsfond	0,0	0,0	336,3	272,1
Brandskyddsfonden	0,0	0,0	6,3	7,3
Statens bostadsfond	-117,0	-90,0	124,3	252,0
Statens pensionsfond	-1 678,3	-1 728,2	0,0	0,0
Statens televisions- och radiofond	500,0	507,9	10,8	10,2
Statens säkerhetsfond	0,0	-17,0	1,1	2,0
Statens kärnavfallshanteringsfond	-0,0	2,1	3,7	4,1
Statsgarantifonden	-3,9	-100,0	751,4	656,3
Oljeskyddsfonden	0,0	3,7	33,3	40,3
Sammanlagt	-1 298,2	-1 421,1	1 498,0	1 333,2

* - = överföring från fond; + = överföring till fond

Den överföring som gjorts från statens bostadsfond motsvarar den räntekostnad för fondens eget kapital som det ska finnas täckning för i statsbudgeten. Överföringarna från statens pensionsfond till statsbudgeten uppgick till det i lag föreskrivna maximala beloppet, det vill säga 40 % av statens pensionsutgifter. Överföringen från statsgarantifonden är en åtgärd i det tillväxtpaket som man fattade beslut om i samband med planen för de offentliga finanserna.

Vid ingången av 2013 infördes rundradioskatten för att täcka kostnaderna för Rundradion Ab:s allmännyttiga verksamhet och anslag som motsvarar skatten överförs till statens televisions- och radiofond.

I sina balansräkningar uppvisar fonderna samlingskontofordringar på staten. Fonderna har ingen egen kassa, utan deras kassamedel är en del av statskassan (med undantag av statens pensionsfond).

Tabell 19. Fondekonomins intäkts- och kostnadsberäkning, mn euro

	2013	2014
Intäkter av verksamheten	2 242,4	2 491,7
Kostnader av verksamheten	325,4	756,6
Finansiella intäkter	716,0	672,8
Finansiella kostnader	54,5	162,2
Extraordinära intäkter och kostnader	0,0	0,0
Överföringsekonomins intäkter	54,1	48,3
Överföringsekonomins kostnader	801,0	823,5
Intäkter av skatter och obligatoriska avgifter	86,2	85,1
Räkenskapsperiodens intäkts-/kostnadsåterstod	1 917,7	1 555,5

Av intäkterna av verksamheten utgjordes 1 705 miljoner euro av intäktsföringen till statens pensionsfond av de pensionsavgifter som tas ut av de arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av statens pensionssystem (1 628 miljoner euro 2013). De innefattade dessutom statens pensionsfonds vinster på försäljning av aktier och andelar till ett belopp av 199 miljoner euro (270 miljoner euro). De finansiella intäkterna bestod främst av ränteintäkter från statens pensionsfonds placeringar och statens bostadsfonds lånefordringar. Av de finansiella kostnaderna var 160 miljoner euro (52 miljoner euro) statens pensionsfonds finansiella kostnader. De största posterna under överföringsekonomin kostnader var en överföring motsvarande rundradioskatten samt bostadsfondens bidrag. Intäkterna av skatter och obligatoriska avgifter utgjordes huvudsakligen av försörjningsberedskapsavgifter, oljeskyddsavgifter och brandskyddsavgifter.

Tabell 20. Fondekonomins balansposter, mn euro

	31.12.2013	31.12.2014
<i>Aktiva</i>		
Immateriella tillgångar	3,8	2,7
Materiella tillgångar	15,4	29,3
Värdepapper ingående i anläggningstillgångarna och övriga långfristiga placeringar	20 428,5	20 241,9
Omsättningstillgångar	1 364,1	1 219,4
Långfristiga fordringar	28,3	30,7
Kortfristiga fordringar	2 462,9	2 532,7
Kortfristiga placeringar	822,8	1 099,4
Kassa, banktillgodohavanden och övriga finansieringsmedel	1 773,6	1 575,1
Aktiva sammanlagt	26 899,3	26 731,3
<i>Passiva</i>		
Fondernas eget kapital	26 459,4	26 683,1
Långfristigt främmande kapital	0,0	0,0
Kortfristigt främmande kapital	439,9	48,2
Passiva sammanlagt	26 899,3	26 731,3

De viktigaste balansposterna inom fondekonomi den 31 december 2014 var statens bostadsfonds lånefordringar på 6 385 miljoner euro och statens pensionsfonds aktie- och fondplaceringar samt övriga placeringar på 13 135 miljoner euro. I omsättningstillgångarna ingår försörjningsberedskapsfondens säkerhetsupplag på 1 211 miljoner euro. I övriga finansieringsmedel ingår samlingskontofordringar på statens budgetekonomi.

Statens affärsverk

Två statliga affärsverk var verksamma under året: Forststyrelsen och Senatfastigheter. Tillsammans med sina dotterbolag bildade de affärsverkskoncernen. Forststyrelsen har dessutom offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med medel under jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets huvudtitlar.

Lagen om statens affärsverk (1062/2010) trädde i kraft den 1 januari 2011 och den är en allmän lag som tillämpas på Senatfastigheter. Den gamla, upphävda lagen om statens affärsverk (1185/2002) tillämpas fortfarande på Forststyrelsen till dess något annat föreskrivs.

Affärsverkens ekonomi står utanför budgetekonomin. Affärsverken utgör dock inga självständiga ekonomiska enheter, utan i sista hand är det staten som svarar för deras åtaganden. Resultat- och balansräkningarna för de statliga affärsverken presenteras i den del av regeringens årsberättelse som behandlar statens bokslutskalkyler i

kapitel 2. Forststyrelsens resultat rapporteras i redogörelserna för jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets resultat och Senatfastigheters resultat tas upp i redogörelserna för finansministeriets resultat i bilaga 1 i regeringens årsberättelse.

Tabell 21. Företagsverksamheten i statliga affärsverk 2013–2014

	Forststyrelsen, koncernen, affärsverksamhet och dotterbolag		Senatfastigheter, koncernen	
	2013	2014	2013	2014
Omsättning, mn euro*	370,0	355,0	597,2	635,3
Förändring i omsättning, %*	-2,1	-4,0	4,1	6,4
Rörelsevinst/förlust, mn euro	127,0	125,1	167,8	177,4
Räkenskapsperiodens resultat, mn euro	118,4	116,9	130,2	144,8
Intäktsföring till statsbudgeten, mn euro	120	130	120	140
Avkastning på sysselsatt kapital, %	4,7	4,7	3,9	4,2
Investeringar av omsättningen, %*	3	4	33,3	36,8
Soliditet, %	98	98	65,1	63,1
Balansomslutning, mn euro	2 724	2 693	4 655	4 809
Personal, årsverken	1 204	1 098	256,9	272,5

* Senatfastigheter: Ändring från och med 2014: försäljningsvinster och försäkringsersättningar från föregående räkenskapsperioder hänförs till övriga intäkter av företagsverksamheten. Tidigare har de ingått i omsättningen. Siffrorna för 2013 har ändrats för att vara jämförbara med 2014.

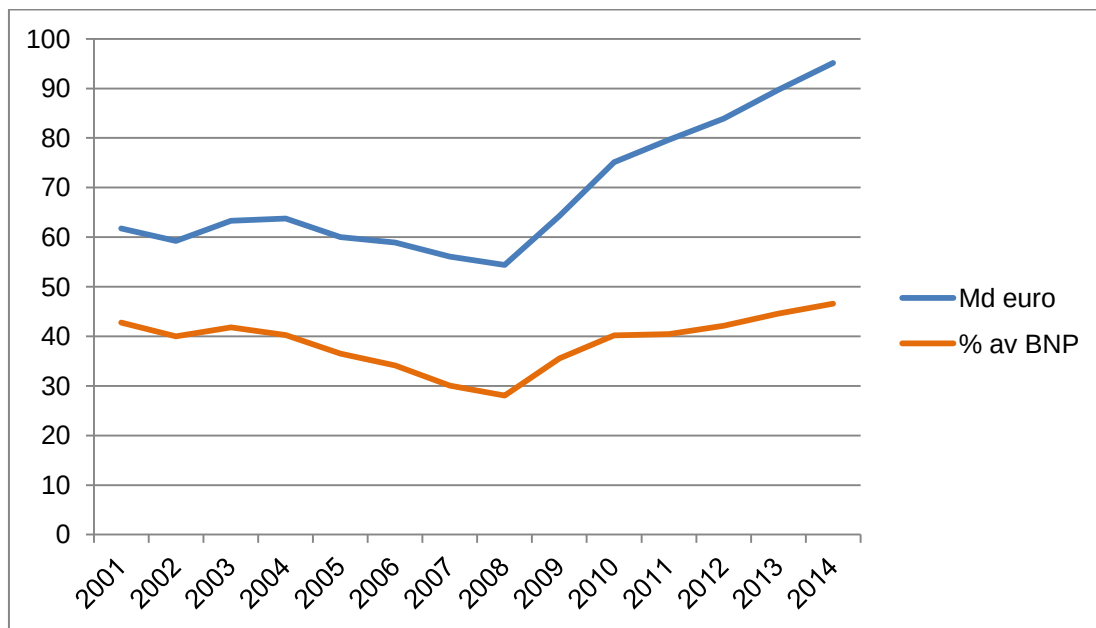
3.2.6 Statsskulden

Den budgeterade nettoupplåningen utnyttjades inte till fullt belopp

Enligt den utfallskalkyl som ingår i bokslutet uppgick inkomsterna inom budgetekonomin utan nettoupplåning till 47,7 miljarder euro och utgifterna till 54,2 miljarder euro. Enligt bokslutet blev budgetekonomins utgifter 6,6 miljarder euro större än de faktiska inkomsterna utan nettoupplåning.

Statsskuldens belopp steg fortfarande 2014. Nya lån togs upp till ett nettobelopp av 5,4 miljarder euro. Nettoupplåningen var cirka 1,7 miljarder euro mindre än i de budgetar som riksdagen hade godkänt, eftersom statens likviditet inte krävde nettoupplåning enligt inkomstposterna. Statens likviditet var god vid årsskiftet. Statens likvida medel uppgick till 3,2 miljarder euro vid utgången av året. Förfarandet vid upplåning ändrades 2011 efter att riksdagens grundlagsutskott hade konstaterat att kravet på budgetbalans inte förutsätter att det lån som anges i budgeten tas ut till fullt belopp om det inte är nödvändigt för statens likviditet. Således togs 2,9 miljarder euro inte ut av den budgeterade upplåningen 2013.

Figur 6. Statsskulden (md euro) och skulden i förhållande till BNP i %



Det nominella värdet på statsskulden (budget- och fondekonomins skuld) uppgick vid utgången av 2014 till 95,1 miljarder euro, vilket är cirka 47 % av BNP. Ökningen jämfört med föregående år var 5,4 miljarder euro, det vill säga 6,0 %.

Statens skuldförvaltning

Det strategiska målet med skuldhanteringen inom statens budgetekonomi är att tillgodose lånebehovet och att minimera de långsiktiga kostnaderna för skulderna på en risknivå som bedöms vara godtagbar. Riskerna utgörs av ränterisker, finansieringsrisker, kreditrisker och operativa och juridiska risker.

För att undvika riskerna med omfinansiering är de nya lånen till största delen långfristiga lån för att omfinansieringen ska kunna fördelas så jämnt som möjligt över de kommande åren. För långfristig upplåning talar också statens relativa kostnadsfördel till följd av god riskklassificering på marknaden för långfristiga obligationer.

Kostnaden för Finlands långfristiga upplåning i relation till tyska statens räntekostnad, som allmänt tillämpas som jämförelseobjekt, sjönk 2014 till i genomsnitt cirka 0,22 procentenheter efter att ha varit 0,24 procentenheter 2013. År 2014 var kostnaderna för skulden i medeltal 1,7 %, det vill säga cirka 0,2 procentenheter lägre än 2013.

Kostnaderna för skulden minimeras huvudsakligen genom strategiska val av ränterisknivå för skulden. Därmed eftersträvas en genomsnittlig årlig kostnadseffekt på cirka 150 miljoner euro. En bedömning från Statskontoret visar att det kumulativa resultatet av den aktiva hanteringen av den strategiska ränterisken 2001–2014 var nästan 2,2 miljarder euro. Med andra ord hade ränteutgifterna för skulden under perioden varit så här mycket större än utgiftsutfallet, om det inte hade funnits en beslutsbaserad och målinriktad hantering av ränterisken för skulden. Kostnadseffekten låg således på den eftersträlvade nivån.

Vid årets utgång uppgick de investerade likvida medlen till ett belopp av 3,1 miljarder euro, vilket var omkring 32 % mindre än vid föregående års slut.

Tabell 22. Nettoupplåning i statsskulden, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Upptagna lån	47 677	31 935	21 876	20 199	19 985
Amorteringar	36 806	27 426	17 627	14 371	14 594
Nettoupplåning sammanlagt	10 871	4 509	4 249	5 828	5 391

Staten emitterade två nya benchmarklån, ett på 4,0 miljarder euro som förfaller 2024 och ett på 4,0 miljarder euro som förfaller 2020. Vidare anordnades tre extra auktioner på lån som förfaller 2024, 2028 och 2042 till ett värde av sammanlagt 2,5 miljarder euro. Den långfristiga medelsanskaffningen kompletterades med andra obligationer upp till ett värde av totalt 1,6 miljarder euro. I kortfristiga statliga skuldförbindelser upptogs 7,9 miljarder euro. År 2014 emitterades inga skuldförbindelser för statens bostadsfond.

Nya valutalån är skyddade mot valutakursrisken genom avtal om valutaswap. Valutalånen från tiden före avtalen om valutaswap uppgick i slutet av året till 17,3 miljarder euro, vilket är 18,2 % av statsskulden.

Tabell 23. Statsskulden efter lånetyp, mn euro

	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	Utbetalda räntor 2014
Skuld i euro	75 152	79 661	83 910	89 738	95 129	1 700
Långfristig skuld	63 537	71 952	78 925	85 717	90 922	1 701
Obligationslån till allmänheten	60 793	69 532	76 364	83 736	89 192	1 684
Övriga masskuldebrevslån	1 777	1 643	2 162	1 665	1 503	2
Skuldebrevslån	966	777	399	315	227	15
Kortfristig skuld	11 615	7 709	4 985	4 021	4 207	-1
Skuldförbindelser	11 083	7 709	4 985	4 021	4 207	-1
Kortfristiga krediter	532	0	0	0	0	0
Annan kortfristig skuld	0	0	0	0	0	0
Skuld med valutakursrisk	0	0	0	0	0	0
Statsskulden sammanlagt	75 152	79 661	83 910	89 738	95 129	1 700

Vid utgången av 2014 var 95,6 % av skulderna långfristiga och 4,4 % kortfristiga. Vid samma tidpunkt uppgick obligationslånen till allmänheten till 89,2 miljarder euro. Dessa innefattade serieobligationer (78,5 miljarder euro), avkastningsobligationer (28 miljoner euro) och övriga obligationer till allmänheten (10,7 miljarder euro). I slutet av året utgjorde skuldförbindelserna 4,2 miljarder euro.

Budgetekonomins bruttoupplåning 2014 uppgick till 20,0 miljarder euro och netto-upplåningen till ett nominellt värde av 5,4 miljarder euro. Budgetekonomins utgifter för reglering av skulder utan amorteringar utgjorde sammanlagt 1,7 miljarder euro, varav vilka 16,6 miljoner euro var emitteringsarvoden, inlösen samt andra arvoden och kostnader och resten var räntekostnader. Trots att lånestocken ökade var ränteutgifterna en aning lägre än året innan, vilket berodde på den låga räntenivån 2014.

Uppgifterna ovan kommer från bokslutet och de avviker till vissa delar från siffrorna i tabellerna, som gäller hela statsskulden utifrån kontantprincipen.

Tabell 24. Nyckeltal för statsskulden enligt läget vid årets slut

År	Effektiv kostnad, %	Nominell ränta, %	Varaktighet, år	Förfall, år
2010	2,6	2,6	2,6	4,6
2011	2,5	2,5	2,9	5,0
2012	2,1	2,1	3,7	5,9
2013	1,9	2,0	3,8	6,0
2014	1,7	1,8	4,4	5,9

3.2.7 Statsfinansiella risker

De statsfinansiella riskerna utgörs av avvikelser från den utveckling som man förväntat sig då man gjorde upp budgeten och den ekonomiska prognosen och som på ett oförutsägbart sätt inverkar på statsfinansernas balans och finansiella ställning. Riskerna orsakas av makroekonomiska chocker, marknadsrisker och övriga risker som hör samman med statens tillgångar och skulder samt det ekonomiska ansvar som uppstår då statens eventalförpliktelser utlöses. Statens ekonomiska risker och rapporteringen om dem behandlas närmare i publikationen Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittäminen (11/2015) som getts ut av finansministeriet.

Det finns endast begränsade uppgifter om de marknads- och kreditrisker som hänför sig till ägande, fordringar och skuld och som hör till statens så kallade balansposter. Ränterisken för statsskulden utvärderas kontinuerligt. Såsom situationen var i slutet av 2014 hade en permanent engångshöjning av den allmänna räntenivån med en procentenhet ökat statens ränteutgifter med 164 miljoner euro från de 1 832 miljoner euro som budgeterats för 2015.

Statens eventalförpliktelser, som utgör poster utanför balansräkningen, har ökat markant sedan 2008. I detta sammanhang avses med exponeringar utanför balansräkningen avtalsbaserade statsgarantier, borgensförbindelser, åtagandet att betala infordringsbart kapital till internationella finansiella institutioner samt statens övriga avtalsansvar. Dessutom kan staten ha ett reellt ansvar att trygga kontinuiteten i någon funktion i samhället, även om staten inte direkt är förpliktad till detta genom lag eller avtal.

I slutet av 2014 svarade staten för följande garantier och borgensförbindelser enligt följande tabell. Finnvera Ab svarar i första hand för hanteringen av sina exponeringar med sina egna tillgångar. Enligt lagen om statsgarantifonden är det dock staten som i sista hand svarar för ansvarsförbindelserna i anslutning till Finnvera Ab:s exportgarantiverksamhet. När det gäller förluster i ansvarsstocken inom bolagets inhemska verksamhet ersätter staten med stöd av lagen omkring hälften. En noggrannare indelning av budgetekonomins statliga borgensförbindelser och statsgarantier finns i bilaga 12 till statens bokslut: Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser.

Tabell 25. Statens borgensförbindelser och statsgarantierna 2014

	Mn euro
Finnvera Abp	15 619
Finnvera Abp:s exportgarantier	10 755
Statens ansvar för förluster i Finnvera Abp:s inhemska ansvarsstock	2 318
Statens borgensförbindelse för Finnvera Abp:s upplåning	2 546
Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF)	6 614
Finlands Bank (IMF)	7 920
Studielån	1 774
Övrigt	865
Statens budgetekonomi sammanlagt	32 791
Bostadslån	11 804
Övriga borgensförbindelser och statsgarantier för fonderna	39
Fondekonomin sammanlagt	11 843
SAMMANLAGT	44 634

Det största infordringsbara kapitalet för staten utgörs av den genom fördraget om Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) påtagna förpliktelsen att betala infordringsbart kapital på 11,14 miljarder euro till ESM utöver de 1,44 miljarder euro som redan betalats. Tillskottskapital betalas i det fall att det behövs kapital för att täcka förluster eller för att undvika insolvens hos ESM.

I slutet av 2014 hade staten förbundit sig att betala följande kapitalposter till internationella finansiella institutioner:

Tabell 26. Infordringsbart kapital till internationella finansiella institutioner 2014

	Mn euro
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	409
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	354
Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD)	184
Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (IBRD)	967
Multilaterala investeringsgarantiorganet (MIGA)	8
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	181
Europeiska investeringsbanken (EIB)	3 099
Europarådets utvecklingsbank (CEB)	62
Nordiska investeringsbanken (NIB)	1 088
Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO)	22
Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM)	11 144
SAMMANLAGT	17 518

Det finns ingen täckande utredning om statens avtalsförpliktelser och de risker som de för med sig. Det har inte heller gjorts någon omfattande bedömning av risken med statens borgensförbindelser och kapitalåtaganden, det vill säga om sannolikheten att betalningsförpliktelsen infrias och hur omfattande den förväntade förlusten blir. Staten har utöver dessa åtaganden genom internationella konventioner och avtal förbundit sig att delta bland annat i ersättandet av atomskador som uppstått någon annanstans än i Finland samt i att uppnå utsläppsmålen. Latenta eventalförpliktelser för staten kan också utlösas av omfattande miljöskador, om den som orsakat skadan inte kan betala ersättning för de kostnader som skadan gett upphov till.

Fordringar och exponeringar som hör till hanteringen av eurokrisen

År 2010–2014 har finska staten genom olika program deltagit i åtgärder som stöder den finansiella stabiliseringen inom euroområdet. Målet med de åtgärder som stöder den finansiella stabiliseringen har varit att minimera de totalekonomiska kostnaderna för eurokrisen. I det inledande skedet av krisen beviljades Grekland bilaterala lån av andra euroländer. Därefter är de viktigaste institutionerna som beviljat finansiellt stöd

till stater under eurokrisen Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM), Internationella valutafonden (IMF) och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). På grund av de här finansiella stödprogrammen har det för finska staten uppstått fordringar av olika slag och indirekta exponeringar.

- I bokslutet hänförs bilaterala lån till statens fordringar. I slutet av 2014 hade staten fortfarande en miljard euro i lånefordringar på grekiska staten (statens bokslut bilaga 6).
- I slutet av 2014 uppgick Finlands borgensandel av det belopp som är i användning inom EFSF:s finansieringsprogram inklusive räntor och överborgen till cirka 6,6 miljarder euro. Denna borgensförbindelse presenteras i bilaga 12 till statens bokslut.
- Av de stöd som beviljats via EFSM uppgår Finlands kalkylerade exponeringar till sammanlagt cirka 0,74 miljarder euro. När det gäller EFSM:s finansiella stöd samlar kommissionen in pengar på marknaden med Europeiska unionens budget som säkerhet.
- Finlands kalkylerade andel av det finansiella stöd som IMF beviljat eurostater var i slutet av 2014 cirka 0,35 miljarder euro.
- Från oktober 2012 har ESM varit det primära riskhanteringsverktyget inom euroområdet. Finland betalade sin andel på cirka 1,44 miljarder euro av ESM:s inbetalda aktiekapital i oktober 2012. Den betalda kapitalandelen räknas som den finska statens egendomspost. Dessutom är finska staten genom fördraget om grundande av ESM förpliktad att betala infordringsbart kapital på högst 11,14 miljarder euro till ESM. Tillskottskapitalet betalas i det fall att det behövs kapital för att täcka förluster eller för att undvika insolvens. Förpliktelsen till ESM om infordringsbart kapital presenteras i bilaga 12 till statens bokslut.

En beskrivning av fordringarna och exponeringarna säger just inget om riskerna med dessa politiska åtgärder. Riskerna hör samman med om de stater som fått finansiellt stöd förmår betala tillbaka det i tid och med ränta. Det är svårt att bedöma de här riskerna och stor osäkerhet är en del av krishanteringen, då kostnaderna för exponeringarna till följd av krisen antingen kan bli små eller växa sig rätt stora. Man har försökt minimera riskerna med det finansiella stödet med hjälp av skuldtålighetsanalyser, ekonomipolitiska villkor för stödet och Finlands kreditförstärkningsarrangemang¹⁶.

Värdet på Finlands säkerheter var vid utgången av 2014 cirka 1,23 miljarder euro. När det gäller det andra stödprogrammet för Grekland och programmet för Spanien har finska staten fått säkerheter, vilkas belopp är baserade på de lånebelopp som EFSF och ESM beviljat. Säkerheten för de båda finansiella stödprogrammen som nämns ovan har vid utgången av 2014 betalats i sin helhet i enlighet med säkerhetsavtalen. I Spaniens avslutade program uppgick säkerheten till ett marknadsvärde av cirka 298 miljoner euro och i Greklands program till cirka 930 miljoner euro. De säkerheter som betalats i euro har placerats i obligationer i eurostater med hög kreditvärdighet (Finland, Holland och Frankrike). I de övriga fordringarna ingår inga säkerheter.

Eurosystemet (ECBS) har också genom sin egen verksamhet haft en betydelsefull roll när det gäller att främja den finansiella stabiliseringen inom euroområdet. Till de

¹⁶ Även om till exempel Greklands kreditvärdighet är svag, har de andra euroländerna relativt goda förutsättningar att säkra sina fordringar. Greklands nya regering som inledde sin verksamhet 2015 har också uttryckt sitt åtagande att uppfylla sina förpliktelser.

viktigaste penningpolitiska förändringarna under finansmarknadskrisen utöver den sedvanliga räntepolitiken hör följande: 1) längre löptider för centralbanksfinansieringen, 2) bankerna har mot säkerheter kunnat få centralbanksfinansiering till önskat belopp (så kallad full tilldelning), 3) motpartens tillgång till finansiering i dollar har säkerställts i samarbete med den amerikanska centralbanken, 4) halveringen av kassakravet, 5) ändringar i den stående facilitetens räntekorridor, 6) urvalet av belåningsbara instrument har breddats och 7) köpprogrammen för värdepapper.

När det gäller köpprogram för värdepapper skapades hösten 2012 det penningpolitiska köpprogrammet för direkta monetära transaktioner (Outright Monetary Transactions, OMT) som gäller marknaden för statspapper. Köpen inom OMT är villkorliga, vilket innebär att de kan gälla kortfristiga skuldebrev endast i sådana stater som har förbundit sig till de ekonomiska anpassningsprogram som följer av EFSF eller ESM. Hittills har det inte skett några köp inom ramarna för OMT-programmet. Dessutom beslutade ECB att starta ett köpprogram för värdepapper med bakomliggande tillgångar (Asset Back Securities, ABS) samt ett nytt köpprogram för säkerställda obligationer (CBPP3)¹⁷ under 2014.

Finlands Bank rapporterar i sina årsberättelser för sin egen del ingående och utförligt samt självständigt om sina penningpolitiska operationer och om sin politik i fråga om säkerheter och de totala risker som hör samman med dessa operationer. Finlands Bank har gett ut årsberättelsen om räkenskapsåret 2014 i mars 2015. Bankfullmäktige utövar tillsyn över Finlands Banks förvaltning och verksamhet och om de berättelser som bankfullmäktige ska ge riksdagen föreskrivs separat i lagen om Finlands Bank.

3.3 Statens bolagsinnehav

3.3.1 Statens ägarstyrning – beslutsfattande och organisering

Högsta beslutanderätten i statens ägarstyrning utövas av riksdagen i och med att den bestämmer gränserna för innehaven i respektive bolag och beviljar budgetmedel. Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om köp och försäljning av bolagsinnehav och antar allmänna principer för ägarstyrningen. Den minister som är ansvarig för ägarstyrningen för statens talan och ansvarar för ägarstyrningen inför statsrådet och riksdagen.

Ägarstyrningen av de företag som är verksamma på kommersiella villkor sköts av avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. För ägarstyrningen ansvarade 2014 minister Pekka Haavisto till och med den 26 september och därefter minister Sirpa Paatero.

Till följd av de arrangemang som genomfördes 2014 indelas statens innehav i bolagsform på 63 bolag, av vilka 23 är bolag med specialuppgifter och 40 kommersiella bolag. En del bolag har ett av ministerierna uppställt strategiskt intresse som till exempel hänför sig till försörjningstryggheten. Av de bolag som är verksamma kom-

¹⁷ ECB-rådet beslutade den 22 januari 2015 om ett utökat program för köp av tillgångar. I det utökade programmet ingår sedan tidigare köpprogrammet för värdepapper med bakomliggande tillgångar och köpprogrammet för säkerställda obligationer. I mars 2015 inledde Eurosystemet dessutom köp på sekundärmarknaden av eurodenominerade värdepapper med hög kreditvärdighet som emitterats av stater, myndigheter och organ i euroområdet samt av europeiska institutioner. Köpen kommer att uppgå till sammanlagt cirka 60 miljarder euro per månad och fortsätta åtminstone till slutet av september 2016.

mersiellt hör 24 till statsrådets kanslis ägarstyrning och fyra till finansministeriets ägarstyrning. Till statens helägda holdingbolag Solidium Oy:s ägarstyrning hör innehaven i 12 minoritetsägda börsbolag. Alla kommersiella bolag verkar i en konkurrensmiljö och måste fungera på samma villkor som konkurrenterna.

Ägarstyrningen av de bolag som har specialuppgifter sköts av det ministerium och den minister till vars ansvar bolaget hör. I dessa bolag har staten som ägare samhällseliga mål. Målet för dessa bolag är att specialuppgiften ska skötas framgångsrikt. Den ekonomiska verksamheten styrs dock enligt ekonomiska principer.

3.3.2 Samhällelig verkan av statens bolagsinnehav

Värdet av statens bolagsinnehav är ungefär 30 miljarder euro, varav börsbolagens andel är 18,5 miljarder euro. De statsägda bolagens marknadsvärde utgör cirka 10 % av Helsingforsbörsens marknadsvärde. Statens innehav har därför stor betydelse för att bevara kapitalmarknadens livsduglighet. De statsägda bolagen sysselsatte 2014 sammantaget 208 000 personer, av dessa 87 000 i Finland. De statsägda bolagens penningströmmar till olika intressentgrupper är ansevärda och har avsevärd direkt och indirekt verkan på samhället, den ekonomiska tillväxten och balansen i statsfinanserna. De statsägda bolagens investeringar var 5,7 miljarder euro. Bolagens vinstutdelning av 2014 års resultat uppgick i sin helhet till 4,9 miljarder euro.

Tabell 27. Nyckeltal 2014 för bolagen med specialuppgifter

		Omsättning, mn euro	Rörelsevinst, mn euro	Balans- omslutning, mn euro	Personal	Investeringar, mn euro
A-kruunu Oy	MM	1,8	-0,2	17,1	1	0,6
Alko Ab	SHM	575,7	50,5	253,7	2 527	6,0
CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy	UKM	32,7	0,2	19,7	266	0,4
Finavia Abp	KM	349,6	45,0	938,6	2 213	86,3
Finlands Industriin- vestering Ab (moderbolag)	ANM	..	-46,5	598,8	31	0,0
Finnpilot Pilotage Ab	KM	36,8	2,0	29,4	320	1,7
Finnvera Abp	ANM	307,7	102,0	6 628,6	394	..
Fonden för Indust- riellt samarbete Ab Finnfund	UM	..	2,4	317,2	51	..
Governia Oy *	SRK	..	..	..	..	..
Hansel Ab	FM	9,3	0,3	17,4	77	0,6
HAUS Kehittämis- keskus Oy	FM	5,7	0,4	4,1	28	0,0
Hästinstitut Ab	UKM	9,4	0,2	5,4	104	0,4
Kommunfinans Abp	MM	..	144,2	30 009	90	..
Rundradion Ab	KM	472,9	-4,4	264,5	3 586	26,8
Solidium Oy	SRK	0,0	400,3	6 433	11	235
Suomen Ilmailu- opisto Oy	UKM	8,2	-0,1	17,4	35	2,4
Suomen Erillisver- kot Oy	SRK	40,9	0,2	138	117	7,2
Tietokarhu Oy	FM	34,9	4,5	14,6	266	0,0
Veikkaus Ab	UKM	1 959,5	519,2	735,3	332	16,8

* Sifferuppgifterna publiceras senare denna vår.

Under översiktsperioden betalade Solidium Oy 1 087 miljoner euro i vinstutdelning till staten. Solidiums vinstutdelning för de fem senaste åren steg därmed till 3,7 miljarder euro. En större kapitalåterbäring till ägaren än den erhållna utdelningsströmmen förutsatte försäljning av innehav, vilket för sin del märks som en kontinuerlig minskning av utdelningsintäkterna. I november sålde Solidium cirka 2,3 % av aktierna i TeliaSonera och till följd av det sjönk innehavet i TeliaSonera till 7,8 %. Försäljningsintäkter ackumulerades för knappa 550 miljoner euro. För försäljningen av Sampos A-aktier och emitteringen av masskuldebrevslån fick Solidium bruttointäkter på inalles 800 miljoner euro. Under 2014 stödde Solidium arrangemanget mellan Rautaruukki Abp och SSAB där bolagen fusioneras till ett betydande nordiskt kolstålsbolag. Till följd av arrangemanget mellan Outokumpu och ThyssenKrupp steg Solidiums ägarandel till cirka 29,9 % av Outokumpus alla emitterade aktier och Solidium blev största aktieägare i Outokumpu.

Stöd till företagen för tillväxt och utveckling

Finnvera Abp beviljade 2014 sammanlagt 1,0 miljarder euro i finansiering till små och medelstora företag i hemlandet, vilket är ungefär en femtedel mera än året innan. Bolaget finansierade inom denna sektor nästan 3 300 startande företag och cirka 2 200 tillväxtföretag och medverkade genom sin finansiering till uppkomsten av cirka 8 100 nya arbetsplatser. Finnvera hade i slutet av året cirka 29 000 kunder och dess ansvarsbestånd i finansieringen av små och medelstora företag uppgick till 2,8 miljarder euro och i finansieringen av exporten till 12,2 miljarder euro. I juni fick bolaget fullmakt av statsrådet att delta i teckningen av små och medelstora företags masskuldebrevslån till utgången av 2017. Vid årsslutet utvidgades fullmakten till att täcka finansiering för företag som är större än EU:s definition av små- och medelstora företag, upp till en omsättning på 300 miljoner euro. Ytterligare beslutade regeringen i juni att öka Finnveras risktagning genom att höja statens ersättningsandel för kredit- och garantiförluster som uppstått utanför statsstödsområdena I och II. Exportgarantiernas maximibelopp steg från 12,5 miljarder till 17 miljarder euro och maximibeloppet för finansiering av exportkrediter steg från 3 miljarder till 7 miljarder euro.

Industriinvestering Ab gjorde 2014 fondåtaganden för inalles 38 miljoner euro i sex olika fonder samt direkta investeringar för inalles 40 miljoner euro i 22 olika målföretag. Fonden för tillväxtfonder (KRR) II inledde i början av året sin placeringsverksamhet med ett kapital på 130 miljoner euro. Vid utgången av året hade KRR II gjort placeringar i två finländska fonder till ett sammanlagt värde av 25 miljoner euro. I överensstämmelse med regeringens rambeslut inrättade Industriinvestering på hösten investeringsprogrammet Förnybar industri med storleken 100 miljoner euro i syfte att främja förnyelse, tillväxt och internationalisering hos finländsk industri. Genom bolagets nätverk kanaliserades under året sammanlagt 195 miljoner euro internationellt kapital till finländska investeringar. Uppskattningen är att också målföretagens omsättning har vuxit. Bolaget intog en central roll bland annat i de nya arrangemangen för Åbovarvet som säkerställde betydande nya beställningar till varvet och samtidigt flera tusen arbetsplatser på varvet och i underleverantörsnätet. Enligt Industriinvesterings bedömning ökade de finländska arbetsplatserna på de företag som var föremål för investeringarna trots den allmänna konjunktursvackan i ekonomin.

Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund) är en riskfinansiär som kompletterar den kommersiella finansieringen. Bolaget främjar den ekonomiska och sociala utvecklingen i mottagarländerna genom att finansiera privata projekt som är förenade med finländska intressen. År 2014 fattades det 23 nya finansieringsbeslut (20 år 2013), ett belopp på sammanlagt 115 miljoner euro (90 milj. euro).

Konsumenttjänster

Alko Ab:s grundläggande samhällseliga uppgift är minutförsäljning av alkoholdrycker med den samtidiga ambitionen att förebygga de skador som alkoholkonsumtion medför. Bolaget har allt sedan 2004 deltagit i Alkoholprogrammet som leds av social- och hälsovårdsministeriet. Programmet syftar särskilt till att förebygga alkoholens skadeverkningar bland barn och familjer. I linje med det gjordes det cirka 3,6 miljoner ålderskontroller i butikerna under det gångna året. I samarbete med Institutet för hälsa och välfärd, A-klinikstiftelsen, Mannerheims Barnskyddsförbund och Finlands Föräldraförbund fortsatte bolaget arbetet inom projektet "I sällskap av barn", som det hade startat 2009. År 2014 var målet att sprida konkreta handlingsmodeller bland professionella som arbetar med barn och familjer för att förebygga de skador som alkoholbruket medför.

Veikkaus Ab har till uppgift att i enlighet med lotterilagen med ensamrätt anordna penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel. Bolagets mål är att garantera rättsskyddet för dem som deltar i penningspel, förhindra oegentligheter och brott och minska de sociala problem och hälsoproblem som spelandet orsakar. Medlen från Veikkaus Ab:s verksamhet ska användas till att främja idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete. Under det gångna året fullgjorde bolaget sin grundläggande uppgift väl. Marknadsandelen steg med 1,2 % och resultatet med 2,7 %. Veikkaus betalade staten 104,2 miljoner euro i lotteriskatt, vilket är 5,2 % mera än föregående år. Bolaget överlåter hela resultatet på 520,4 miljoner euro till undervisnings- och kulturministeriet.

Rundradion Ab (Yle) använder 89 % av sina programproduktionskostnader för inhemska program. Bolagets verksamhet finansieras med en rundradioskatt och det har i lag stadgade allmännyttiga uppgifter. Till exempel producerar Yle program på finska och svenska och bland annat på samiska, romani och teckenspråk. Ett mångsidigt programutbud i tv, radio och på nätet är tillgängligt för alla i Finland oavsett tillgångar eller bostadsort. Under översiktsperioden uppgick bolagets intäkter till sammanlagt 475,5 miljoner euro, vilket ger en ökning från året innan på 6,4 miljoner euro. Rundradioskattens andel av totalintäkterna var 97,1 %, dvs. 461,8 miljoner euro.

Säkra trafik- och utbildningstjänster

Finavia Abp:s verksamhetsgebit är att driva flygplatser och tillhandahålla flygplatstjänster samt att driva affärsverksamhet inom flygkontroll och annan affärsverksamhet med anknytning till flygplatser och flygtrafik. Finavia har som specialuppdrag att upprätthålla statens nätverk av flygplatser och att tillhandahålla de flygplats- och flygkontrolltjänster som den statliga luftfarten behöver. Bolaget har skött sitt samhällseliga serviceuppdrag på ett sätt som enligt en övergripande bedömning är affärsekonomiskt lönsamt. På landskapsflygplatserna ökade kundnöjdheten 2014 med avseende på de flygplatstjänster som Finavia producerar. På Helsingfors-Vanda flygplats lyckades man behålla en god nivå på kundnöjdheten trots de utmaningar som de pågående utvecklingsarbetena medför. Bolagets lönsamhet, ställd i relation till det samhällseliga serviceuppdraget, är på en godtagbar nivå. Rekapitaliseringen på 200 miljoner euro som staten hade anvisat stärker Finavias kapitalstruktur och gör det möjligt att genomföra utvecklingsprojektet på Helsingfors-Vanda flygplats. Projektet har stor betydelse både för Helsingfors-Vanda flygplats och för Finlands konkurrenskraft.

Finnpilot Pilotage Ab:s uppgift är att enligt lotsningslagen tillhandahålla lotsningstjänster och sköta andra uppgifter och skyldigheter i anknytning till lotsning på de vattenområden som fastställs i lagen. Finnpilot Pilotage har skött sin samhällseliga serviceuppgift väl. Centrala intressentgrupper för bolaget är rederierna, fartygsklarna och hamnarna och dessa förväntar sig en kontinuerligt utvecklad service och ett aktivt samarbete. Lotsningen syftar till att förebygga miljöolyckor och skydda den sköna havsmiljön. Lotsningen garanterar en säker och smidig sjöfart samt sjöfartens försörjningstrygghet.

Suomen Ilmailuopisto Oy utbildar yrkespiloter för behoven inom trafikflyget i Finland. Läroanstalten som inte har något vinstsyfte strävar efter att svara mot nuvarande och framtida behov av piloter hos flygbolag och helikopteroperatörer som är verksamma i Finland.

Hästinstitut Ab bedriver verksamhet utan vinstsyfte som en riksomfattande yrkesinriktad läroanstalt inom hästbranschen och ordnar läroplansbaserad utbildning som leder till grundexamen. Dessutom ordnar bolaget förberedande utbildning för vuxna som leder till yrkes- och specialyrkesexamina inom branschen, annan yrkesinriktad tilläggsutbildning samt som utbildningsstödande serviceverksamhet bland annat tävlingar, kurser och träningar.

Utvecklingen inom teknologi och datanät

I november grundades Cinia Group Ab för byggandet av sjökabeln som ska dras från Finland till Tyskland. Staten investerade 20 miljoner euro i projektet under förutsättning att privata placerare investerar minst lika mycket. Staten har som mål att anlägga en högklassig, cybersäker och snabb förbindelse med de europeiska och globala näten med hjälp av en optisk kabel under havet. Det är meningen att kabeln ska bli klar 2016. Statens helägda specialuppgiftsbolag Governia Oy äger 77,5 % av Cinia. Övriga ägare är Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen och finansgruppen OP:s försäkrings- och pensionssammanslutningar. Bland annat genom sjökabelprojektet fullgjorde Governia sin grundläggande uppgift. Bolagets grundläggande uppgift är att äga och utveckla de icke börsnoterade bolag och den förmögenhet bolaget innehar vid respektive tidpunkt samt att genomföra arrangemang som stödjer statens syften.

Under 2014 gjordes det förberedelser för anslutningen av Suomen Turvallisuuverkko Oy (TUVE) till koncernen Suomen Erillisverkot. I enlighet med statsrådets principbeslut från maj 2011 kommer infrastrukturen och avtalen för säkerhetsnätprojektet TUVE att koncentreras till den helt statsägda koncernen Suomen Erillisverkot som är underställd statsrådets kansli. Turvallisuuverkko fungerar som nätverksoperatör och till bolaget koncentreras den kompetens, den infrastruktur och de tjänster som underhållet av ett nät med hög beredskapsnivå kräver. Bolaget ska säkerställa samverkan mellan myndigheter som är viktiga för den högsta statsledningens och samhällets säkerhet och andra aktörer samt kommunikationen inom hela rikets territorium.

Tietokarhu Oy ansvarar för att skatteförvaltningens informationssystem fungerar så att beskattningen kan förrättas vid rätt tidpunkt och korrekt. Bolaget har skött sin uppgift väl. Trots många system att upprätthålla, en föränderlig skattelagstiftning och stora volymer har tjänsternas användbarhet och kvalitet hållit sig på en god nivå. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy (CSC) som helt och hållet ägs av finska staten är ett bolag utan vinstsyfte som erbjuder och utvecklar ICT-tjänster för behov

inom forskning, undervisning, kultur och förvaltning. Integrerat i det nationella forskningssystemet fullgör CSC undervisnings- och kulturministeriets kunskapsstrategi genom att sköta de datatekniska tjänster för vetenskapen som det är ändamålsenligt att sköta centraliserat.

Bostadsproduktion och fastighetshantering

I överensstämmelse med regeringens beslut överfördes det allmännyttiga hyresbostadsbolaget A-Kruunu Oy till miljöministeriets ägarstyrning våren 2014. Ändringen syftar till en maximalt positiv samhällelig verkan i det allmännyttiga hyresbostadsbyggandet bland annat med tanke på att göra det möjligt att arbeta och strävan är att underlätta bristen på bostäder till skäligt pris i Helsingforsregionen. Staten investerar sammanlagt 30 miljoner euro i bolaget med det konkreta målet att A-Kruunu för eget innehav ska låta bygga 2 000 hyresbostäder till skäligt pris till utgången av 2018 i de kommuner i Helsingforsregionen som har ingått avsiktsförklaringar.

Kommunfinans Abp har som uppgift att trygga tillgången till finansiering för den bostadsproduktion som stöds av den kommunala sektorn och av staten till konkurrenskraftiga villkor i alla marknadslägen. Kommunfinans affärsverksamhet fortsatte att öka under 2014. Det sammanlagda beloppet för lån beviljade av bolaget ökade med 8 % till 19,2 miljarder euro. Under året lyftes nya lån för 2,8 miljarder euro brutto.

Statens gemensamma tjänster

Staten äger in-house-bolagen HAUS kehittämiskeskus Oy och Hansel Ab. Bägge bolag effektiviserar för sin del statsförvaltningens verksamhet och utvecklar på det sättet den offentliga sektorns kostnadseffektivitet. HAUS har till uppgift att sälja utbildnings- och utvecklingstjänster samt att bedriva affärsverksamhet i anknytning till dem. Bolaget har under de senaste räkenskapsperioderna lyckats sköta sin samhällseliga serviceuppgift på marknadsvillkor utan behov av tilläggsfinansiering. Tack vare den kraftiga ökningen i omsättningen av den internationella utbildningen växte HAUS omsättning och rörelsevinst beaktansvärt mycket under 2014.

Hansels uppgift är att åstadkomma inbesparingar för statens upphandlingsväsende och att erbjuda kunderna specialkompetens i offentlig upphandling. Hansel är ett bolag utan vinstsyfte som finansierar sin verksamhet huvudsakligen genom serviceavgifter som tas ut av leverantörerna och som ingår i försäljningspriset som tas ut av kunden. År 2014 gjordes det upphandlingar med Hanselavtal för sammanlagt 715 miljoner euro, medan den genomsnittliga serviceavgiften var 1,19 %.

Samhällelig verkan av de kommersiella bolagen

Staten sålde hela aktiestocken i serviceföretaget inom infra- och byggsektorn Destia Ab till Ahlström Capital. Köpesumman som betalades för bolagets aktier var 148 miljoner euro, där det ingår 42 miljoner euro kapitalåterbäring till staten. Destia-innehavet har ingen strategisk betydelse för staten och transaktionen förtydligade konkurrensläget inom infra- och byggsektorn.

Finanspolitiska ministerutskottet förordade i november ägarstöd för Arctia Shippings affärsverksamhetsstrategi som utom isbrytningen i Östersjön syftar till att förnya den åldrande flottan genom höjd nyttjandegrad. Genom att höja nyttjandegraden, bland annat genom verksamhet i de polara regionerna, kan man inverka på isbrytningens kostnadseffektivitet och på bolagets förmåga att finansiera investeringarna i fartygs-

flottan utanför statsbudgeten. Genom att höja nyttjandegraden kan man dämpa trycket på de prisförhöjningar för isbrytningen som en investering på en miljard euro annars medför och som därför har stor inverkan på de finländska företagens logistik-kostnader och därigenom på industrins konkurrenskraft. Arctia Shippings polara verksamhet inverkar också på hur Finlands sjökluster utvecklas och den finländska unika kompetensen beträffande svåra isförhållanden utnyttjas internationellt. Inledandet av processen utgår från utredningsmannens rapport som behandlar nuläget och framtiden för isbrytningen i Finlands havsområden och marknaden för polara sjötjänster.

Staten beslutade i oktober att med de medel som står en ansvarsfull ägare till buds arbeta för att verkställa de besparingar som Finnair och piloterna har kommit överens om. Staten åtog sig att sälja tre miljoner Finnairaktier våren 2019, om de spar-mål som har avtalats mellan piloterna och bolaget till dess har nåtts fullt ut och vär-det på bolagets aktier överskrider målnivån på fyra euro. Detta marknadsmässiga arrangemang utgår från det sparavtal som tidigare har ingåtts mellan bolaget och piloterna. Det verkställda arrangemanget medverkar till en starkare konkurrenskraft för bolaget och stödjer den vägen ägarvärdets tillväxt.

Finlands försörjningstrygghet och tillgången till konkurrenskraftig energi stärktes un-der hösten genom köp av ägarandelar i Fortum på 31 % och i E.ON på 20 % i natur-och biogasbolaget Gasum Ab. Statens ägarandel i Gasum steg genom affären till sammanlagt 75 %. Statsrådets kansli överförde sina Gasumaktier till statsägda Ga-sonia Oy som hade grundats för att genomföra detta ägararrangemang. Efter arran-gemanget är Gasonias ägarandel i Gasum 48,5 %. Försörjningsberedskapscentra-lens ägarandel i Gasum steg till 26,5 %. Genom arrangemanget ville staten bereda sig på att Gasum har förmåga att på bästa möjliga sätt utveckla den finska gasmark-nadens funktion och infrastruktur både med avseende på natur- och biogas och på flytande naturgas (LNG).

Staten meddelade i december att den söker en ny industriell partner för Patria Abp efter att minoritetsägaren Airbus Group hade meddelat att den avstår från sin ägar-andel i Patria. Arrangemanget genomfördes så att Patria själv skaffade sig Airbusin-nehavets Patriaaktier, sammanlagt 26,8 % av bolagets aktier, och makulerade dem. Som en följd av arrangemanget blev Patria temporärt helt underställd statens beslu-tanderätt. En del av aktierna placerades i det statsägda specialuppgiftsbolaget Governia. Letandet efter en ny industriell minoritetsägare inleds under första hälften av 2015.

I december avskildes Finrail Oy från VR-koncernen. Finrail tillhandahåller tjänster för tågtrafiken inom styrning, passagerarinformation och planering. Bolaget fortsatte sin verksamhet som ett självständigt bolag som är verksamt på kommersiella villkor från och med 1 januari 2015. Ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli ansvarar för Finrails ägarstyrning. Avskiljandet gjordes för att trafikstyrningstjänsterna måste kunna erbjudas alla kunder jämlikt när järnvägstrafiken fortsätter att öppnas för kon-kurrens de närmaste åren. Finrails strategiska intresse för staten är att säkerställa jämlika styrningstjänster för järnvägstrafiken.

3.3.3 Den ekonomiska utvecklingen i bolagen som fungerar kommersiellt

Utveckling av portföljen av börsbolag

Marknadsvärdet av statens direkta innehav i börsbolag steg med 13,8 % 2014. Utvecklingen av portföljens marknadsvärde överskred med råge utvecklingen på marknaden. Generalindex på Helsingforsbörsen steg med 5,7 % 2014. Portföljens totalavkastning under översiktsperioden var 21 %. Avkastningsindex på Helsingforsbörsen steg med 10,7 % 2014. Av bolagen har Neste Oil haft den bästa avkastningen, aktiekursen steg med 39,6 %. Bolagets totalavkastning var 45,4 % 2014.

Avkastningen av Solidiums aktieportfölj för 2014 var 7,1 % och blev lägre än referensindex (OMX Helsinki Cap GI) som var 10,6 %.

Marknadsvärdet av statens innehav i börsbolag har under de senaste tre åren utvecklats så som följande tabell visar.

Tabell 28. Marknadsvärdet av statens innehav i börsbolag, mn euro

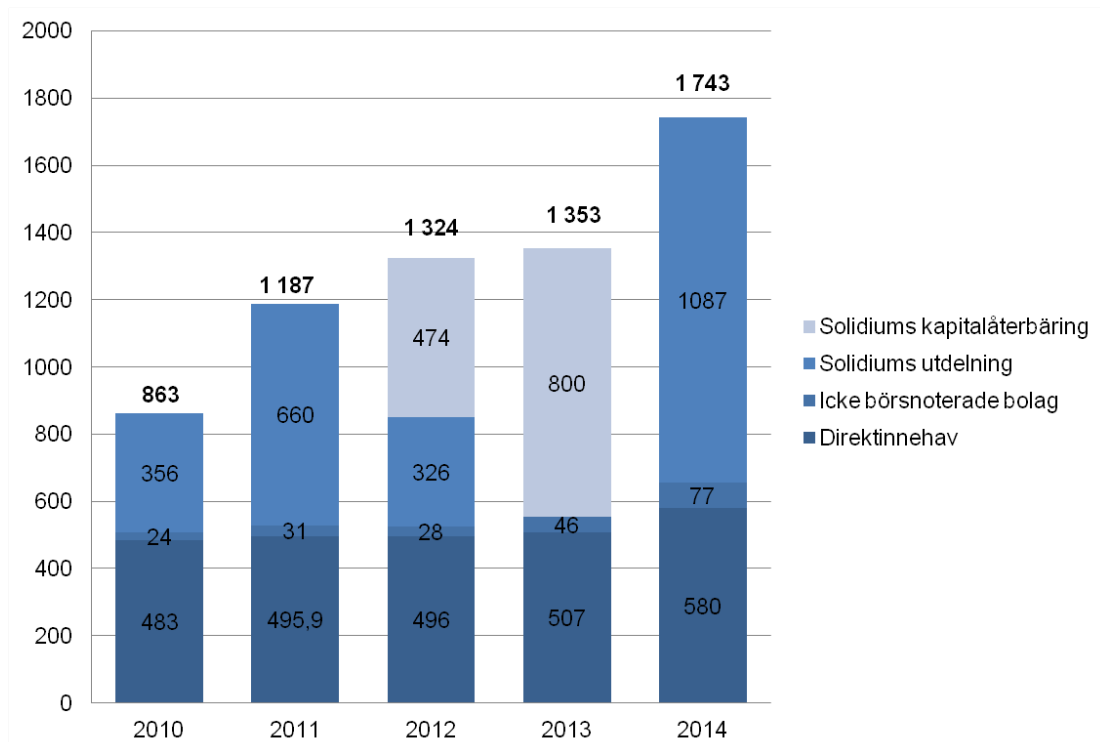
		31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014	
	Statens innehav	Innehavets marknadsvärde	Andel i portföljen	Innehavets marknadsvärde	Andel i portföljen	Innehavets marknadsvärde	Andel i portföljen
Finnair	55,8 %	170	2 %	198	2 %	177	2 %
Fortum	50,8 %	6 381	82 %	7 499	79 %	8 103	75 %
Neste Oil	50,1 %	1 255	16 %	1 846	19 %	2 577	24 %
Sammanlagt		7 806		9 543		10 857	
Solidiums innehav		7 176		8 172		7 616	
Sammanlagt		14 982		17 715		18 473	

Också vid en översikt av den årliga avkastningen över en femårsperiod (2010–2014) har Neste Oils avkastning varit god, 13,6 %. Finnairs aktiekurs har sjunkit med 34 % under femårsperioden vilket också återspeglas i en svag avkastningsutveckling på -7,2 %. Fortums avkastning har varit 4,7 %. Den årliga avkastningen för hela portföljen har varit 6,2 %.

Vinstutdelning

År 2014 steg den utdelning och kapitalåterbäring som de bolag där statsrådets kansli svarade för ägarstyrningen betalade till staten till 1 743 miljoner euro från 1 353 miljoner euro året innan. Orsaken till ökningen var delvis besluten från ramförhandlingarna om att intäktsföra cirka en miljard euro till statsbudgeten före slutet av regeringsperioden. Av börsbolagen i portföljen ökade både Neste Oil och Fortum sin utdelning.

Figur 7. Vinstutdelning till statsrådets kansli 2010–2014, mn euro



Utdelningsbeloppet till staten av avkastningen för 2014 från börsbolag där staten har direktinnehav stiger till 669,7 (579,5) miljoner euro. Portföljens utdelningsavkastning steg till 6,2 (6,1) %, men utdelningskvoten sjönk till 42,2 (65,8) %. Här inverkade Fortums högre nettoresultat på grund av de extraordinära posterna som bokförts för försäljningen av elöverföringsaffärsfunktionerna. Ur ägarens synvinkel gav statens portfölj av direktinnehav i börsbolag fortfarande 2014 god utdelningsavkastning jämfört med den genomsnittliga nivån för bolagen på Helsingforsbörsens huvudlista som var 4,7 %. Solidiumportföljens utdelningsavkastning var 5,5 (4,8) % och utdelningskvot 108¹⁸ (124) %.

Den statliga ägarens mål är att utveckla bolagen och att stödja tillväxt i ägarvärdet. Det ytterst utmanande läget på marknaden präglade resultatutvecklingen för flera statsägda bolag 2014.

Den sammanlagda omsättningen i bolagen i portföljen sjönk till 28,5 miljarder euro från den föregående periodens 32,2 miljarder euro. Den sammanlagda rörelsevinsten steg till 3,7 miljarder euro från 2,4 miljarder euro året innan. Stor inverkan hade dock de extraordinära posterna, främst vinsten som bokförts för försäljningen av Fortums elöverföringsverksamhet i Finland.

För icke börsnoterade bolag var resultatutvecklingen på portföljnivå i nedgång. Den sammanlagda omsättningen sjönk till 6,5 (7,0) miljarder euro (-8 %) och den sammanlagda rörelsevinsten till 234 (293) miljoner euro (-20 %). Proportionellt sett mest sjönk nivån på rörelsevinsten i Altia och Raskone. Mest höjde Meritaito och Finlands Färjetrafik sin rörelsevinstnivå.

¹⁸ Talvivaaras resultat ingår inte, eftersom det ännu inte har rapporterats.

Portföljens genomsnittliga avkastning på det sysselsatta kapitalet steg till 13,3 (8,8) %, vilket också i huvudsak kunde hänföras till försäljningsvinsten för Fortums elöverföringsverksamhet i Finland. Elimineras den posten, var avkastningen på det sysselsatta kapitalet 7,1 %. Den genomsnittliga avkastningen för det sysselsatta kapitalet i icke börsnoterade bolag sjönk i och med den försämrade resultatutvecklingen till 4,7 (5,9) %. 39 % av de kommersiella bolagen för vilka statsrådets kansli sköter ägarstyrningen lyckades förbättra avkastningen på det sysselsatta kapitalet jämfört med föregående år.

Tabell 29. Kommersiella bolag som är underställda finansministeriet 2014

	Omsättning, mn euro	Rörelse vinst, mn euro	Balans- omslutning, mn euro	Personal	Investerin- gar, mn euro
Aalto Universitets- fastigheter Ab	48,7	19,2	382,3	14	28,2
Fingrid Abp	567,2	142,8	2 150,5	313	129,0
Helsingin Universitet- fastigheter Ab	57,0	16,2	628,2	3	74,4
Finlands Universitets- fastigheter Ab	139,7	38,3	1 111,1	34	112,7

Fingrid Abp ansvarar för elöverföringen i stamnätet från producenterna till distributionsnät- och industriföretag. Bolaget sköter elöverföringens utlandsförbindelser och främjar elmarknadens funktion genom att upprätthålla lämpliga överföringsförbindelser mellan olika länder. Under översiktsperioden var Fingrids ekonomi stabil, även om bolaget under de senaste åren har gjort verkligt betydande investeringar. Resultatutvecklingen var stark. Förmågan att betala utdelning motsvarar de mål ägarna har ställt och å andra sidan är stamnätsavgifterna bland de lägsta i Europa. Fingrid hör till Finlands bästa företag som betalare av samfundsskatt. Stamnätsavgifterna sänktes med nästan 50 % i december 2014 och för 2015 beslutades det att avgifterna ska sänkas med i genomsnitt två procent från nivån för 2014. I sin helhet var kunderna nöjda med företagets verksamhet.

Det viktigaste målet med inrättandet av universitetsfastighetsbolagen i samband med universitetsreformen (Aalto Universitetsfastigheter Ab, Helsingfors Universitetsfastigheter Ab, Finlands Universitetsfastigheter Ab) var att bolagen garanterar rekapitaliseringen av universiteten på lång sikt. Statens centrala intresse bakom delinnehavet var att säkerställa fastighetsbeståndets värde och funktionsduglighet och att universiteten ska tillgång till ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler. Modellen har mycket bättre än tidigare lyft fram den ekonomiska effektiviteten i lokalanvändningen. Detta har å sin sida lett till att universiteten har effektiviserat sin lokalanvändning betydligt. Statens delinnehav har medverkat till bättre tillgång till finansiering till skäligt pris. Bolagens resultat har under de senaste åren varit positiva, moderat lönsamma och gett ägarna utdelning.

3.3.4 Styrelseval, företagsansvar och belöningssystem

Det centrala målet för staten som ägare är att på ett ansvarsfullt sätt trygga företagsförmögenhetens långsiktiga värdeutveckling, vilket en bra styrelse kan påverka avsevärt. Därför har staten som ägare ett centralt intresse av att inverka på företagsstyrelsernas sammansättning med hela tyngden av sitt innehav. Styrelserna utses på företagets villkor. Om företagets strategi genomförs med framgång, leder det till bästa resultat för alla intressentgrupper.

Styrelserna utses årligen så att varje styrelsemedlem väljs vid den ordinarie bolagsstämman. Huvudregeln är att staten är direkt företräd åtminstone i styrelsen för alla sådana bolag som är helt statsägda, där staten är majoritetsägare eller där staten är en så betydande minoritetsägare att den har faktisk beslutanderätt. I de börsbolag där staten är delägare och i de mest betydande icke börsnoterade bolagen finns det utnämningsutskott där statens representant antingen är ordförande eller medlem. Tjänstemän är inte medlemmar i styrelser för börsbolag.

Under 2014 föreslog ägarstyrningen styrelsekandidater för bolagsstämman eller utnämningskommittén i 27 bolag. Dessa styrelser har sammanlagt 162 medlemmar, av vilka staten har kunnat utse 139. Av de medlemmar som staten har utsett är 45 % kvinnor. I enlighet med statens jämställdhetsmål ska det finnas minst 40 % av bägge könen i styrelserna inom ramen för statens utnämningsrätt. Målet uppnåddes för några år sedan.

Det viktigaste temat med avseende på företagsansvar under 2014 var skatteavtrycket. Under hösten beredde statens ägarstyrning en anvisning om landsspecifik skatterapportering som skickades till bolagen. Anvisningen utgår från regeringens handlingsprogram mot internationellt skattekringgående som överlämnades till riksdagen i maj. Regeringens handlingsprogram syftar till att sammanföra åtgärder för att ingripa i aggressiv skatteplanering och skattekringgående på det internationella planet och för att få skatteparadisen under kontroll. Enligt handlingsprogrammet vill man säkerställa att den beskattningsbara inkomsten syns i "rätt" stat. För att nå målet ålägger regeringens handlingsprogram majoritetsägda statsbolag att rapportera sina skatter landsspecifikt.

Nästan alla statsägda företag har meddelat att de har lyft upp företagsansvaret på styrelsens agenda. Likaså styrs i flera bolag det dagliga företagsansvarsarbetet på ledningsgruppsnivå. I allt högre grad speglar företagen sin affärsverksamhet mot företagsansvarets risker och möjligheter. Det blir allt vanligare att bolagen ställer upp mål för företagsansvaret, följer upp målen och rapporterar om dem, men för närvarande genomför endast ungefär hälften av de statsägda bolagen dem specificerat.

En bolagsspecifik företagsansvarsanalys ingår i ägarstyrningsavdelningens analysverksamhet och företagsansvaret rapporteras bolagsvis både till det finanspolitiska ministerutskottet och i ägarstyrningens årsberättelse. Dessutom förs det regelbundna samtalen med företagsledningen om läge och mål för respektive företags företagsansvar samt om risker och möjligheter.

Belöningsystem

De verkställande direktörernas fasta grundlöner i de statsägda bolagen var 2014 allmänt taget på marknadsnivå. Grundlönerna för de statsägda bolagens ledningsgrupper steg inte från 2013.

Resultatpremierna som förtjänades utifrån verksamheten 2013 och som betalades 2014 var i de statsägda börsbolagen 11 % (år 2013, 24 %) av grundårslönen, i kommersiella bolag 16 % (år 2013, 8 %) och i specialuppgiftsbolag 11 % (år 2013, 11 %) av grundårslönen. Nivån för resultatpremierna var under marknadsnivå.

Av de statsägda börsbolagens verkställande direktörer hade 100 % och av de kommersiella bolagens verkställande direktörer över 30 % långsiktiga incitament. Där emot har specialuppgiftsbolagens verkställande direktörer inte något långsiktigt inci-

tamentssystem i bruk. På grund av varierande betalningspraxis är de utbetalda premierna inte sinsemellan jämförbara på årsbasis.

Av de statsägda börsbolagens verkställande direktörer har cirka 70 %, av de kommersiella bolagens verkställande direktörer över 30 % och specialuppgiftsbolagens verkställande direktörer cirka 25 % ett tilläggspensionsarrangemang. Största delen av dessa tilläggspensionsarrangemang är premiebaserade. Årsavgifterna för de verkställande direktörernas tilläggspensioner var cirka 20 % av den fasta årslönen, vilket motsvarar marknadsnivån.

3.4 Kommunalekonomi

Makrostyrning av den kommunala ekonomin

I samband med att det strukturpolitiska programmet genomfördes i november 2013 bestämde regeringen att man ska ta i bruk ett nytt styrsystem för att trygga balansen i kommunernas ekonomi. Vad gäller långsiktighet och bindande verkan ska styrsystemet vara jämförbart med ramförfarandet för statsfinanserna. I den rapport som utarbetats av arbetsgruppen som förberett makrostyrningen av kommunalekonomin (FM 6/2014) preciserades regeringens beslut med beaktande av riktlinjerna för helhetsstyrningen av de offentliga finanserna.

Statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna (120/2014) trädde i kraft i februari 2014. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om ett mål som ska ställas upp för det strukturella saldot inom kommunalekonomin och en eukomässigt utgiftsbegränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder och som är konsekvent med det uppsatta målet. Man övergår helt till den nya styrmodellen för de offentliga finanserna efter riksdagsvalet 2015. I regeringens första plan för de offentliga finanserna ställer man upp målen för det strukturella saldot och man beslutar om vilka åtgärder som behövs för att uppnå dem.

I den ekonomisektion som beredde reformen av kommunallagen gavs förslag till revidering av de bestämmelser i kommunallagen som gäller förhållandet mellan stat och kommun. I beredningen har man beaktat det nya styrsystem för de offentliga finanserna som förutsätts i EU-lagstiftningen och statsrådets förordning om en plan för de statliga finanserna som utfärdats med stöd av den lagen.

För att makrostyrningen av den kommunala ekonomin ska bli smidigare ersätts bas-serviceprogrammet av ett program för kommunernas ekonomi. Programmet utarbetas för hela regeringsperioden och bereds inom statens och kommunernas samrådsförfarande som en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och budgetpropositionen. Programmet omfattar frågor som ingår i den del av planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi, såsom målet för saldot i den kommunala ekonomin och specificerade åtgärder för att uppnå detta mål. Dessa åtgärder kan omfatta kommunernas skattebas, statsandelar, uppgifter och skyldigheter, avgiftsintäkter och effektivisering av kommunernas verksamhet. I programmet följer man upp hur de mål som ställts upp för den kommunala ekonomin förverkligas och detta går igenom i samband med den årliga justeringen av planen för de offentliga finanserna. I samband med budgetpropositionen görs en bedömning av hur den kommunala ekonomin utvecklas och hur den påverkas av statsbudgeten. Samtidigt rapporteras också om väsentliga förändringar i anslutning till planen för de offentliga finanserna.

Det yttersta syftet med programmet för kommunernas ekonomi är att ta fram ett mångsidigt, aktuellt, högklassigt och därmed också effektivt faktaunderlag för beredningen av beslutsfattandet inom den kommunala ekonomin inom ramarna för planen för de offentliga finanserna. Inom programmet bedöms ändringar i kommunernas verksamhetsmiljö, efterfrågan på tjänster och de kommunala uppgifterna. Också den kommunala ekonomins utveckling bedöms. Den kommunala ekonomin bedöms i sin helhet, som en del av den offentliga ekonomin och kommungruppsvis. I bedömningen skiljer man mellan kommunernas lagstadgade uppgifter och övriga uppgifter samt utvecklingen av produktiviteten för de centrala tjänsterna i kommunerna. Målet är en granskning som är mer omfattande och övergripande än basserviceprogrammet. Detta innebär också bättre förutsättningar än tidigare då man bedömer balansen mellan kommunernas uppgifter och finansieringen av dem samt hur den grundlagsstadgade finansieringsprincipen uppfylls.

Situationen för den kommunala ekonomin

Att döma av Statistikcentralens analyser av kommunernas och samkommunernas bokslut var det sammantagna årsbidraget i den kommunala ekonomin cirka 2,7 miljarder euro 2014. Årsbidraget stärktes med omkring 60 miljoner euro sedan föregående år. Utifrån bokslutsprognoserna verkar bedömningen att den kommunala ekonomin kommer att försvagas, som gjordes i prognosen hösten 2014, inte förverkligas.

Kommunerna har reagerat på de försämrade ekonomiska utsikterna genom att vidta många åtgärder. Nettoutgifterna inom driftsekonomin har stigit synnerligen måttfullt med endast 0,9 % jämfört med 2013. Då den ekonomiska situationen blivit strängare har kommunerna och samkommunerna anpassat sin verksamhet till de minskade ekonomiska resurserna. Vid sidan av utgiftsbesparingarna har man blivit tvungen att skärpa kommunalbeskattningen för att stärka inkomstfinansieringen.

Den kommunala ekonomins nettoinvesteringar förblev på samma nivå som året innan och de internt tillförda medlen räckte inte till för att täcka kostnaderna för nettoinvesteringarna som uppgick till 3,5 miljarder euro. Skuldsättningen inom den kommunala ekonomin fortsatte fortsättningsvis att stiga kraftigt. Lånestocken ökade med 1 miljard euro och vid årets slut var den redan cirka 16,6 miljarder euro.

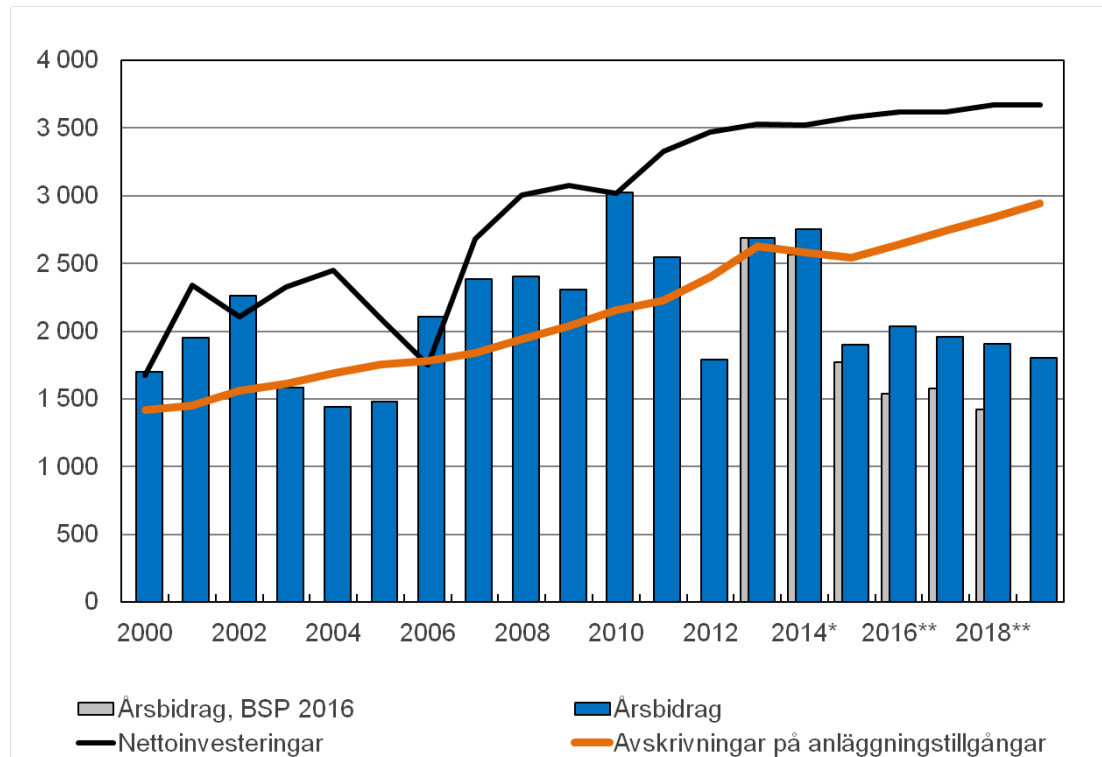
Skatteintäktsutvecklingen i kommunerna var svag 2014. Trots att sammanlagt 156 kommuner höjde inkomstskattesatsen, ökade kommunalskatteintäkterna endast med 1,2 %. Denna förändring förklaras emellertid av engångsföreteelser som ökade kommunernas skatteinkomster 2013. Minskningen av statsandelarna försämrade skattefinansieringen. De statsandelsminskningar som genomfördes för att balansera statsbudgeten var sammanlagt 1,1 miljarder euro på 2014 års nivå. Dessutom genomfördes inga indexhöjningar i statsandelarna för undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde.

Statsandelarna för driftsekonomin minskade 2014. Statsandelen för basservicen skars ned i enlighet med tidigare beslut och de sammanlagda nedskärningarna under regeringsperioden uppgick redan till drygt 1 miljard euro på 2014 års nivå.

Av kommunernas och samkommunernas personal går omkring 16 000 personer årligen i pension och kommunerna förväntas lämna en del av tjänste- och arbetsförhållanden samt vikariatet otillsatta på grund av det strama ekonomiska läget. I basser-

viceprogrammet antogs att personalen skulle minska med cirka 1 500 personer 2014.

Figur 8. Kommunernas och samkommunernas årsbidrag, avskrivningar och investeringar, mn euro



Källa: Statistikcentralen, prognos BSB

Man bedömer att situationen för den kommunala ekonomin kommer att försämrats från och med 2015, om inga betydande åtgärder vidtas. Den ekonomiska tillväxten är långsam och inte heller sysselsättningsläget förväntas bli nämnvärt bättre. Även om inkomstnivån ökar långsammare och kostnadsutvecklingen förblir måttlig, verkar det som om kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag inte kommer att räcka till för att täcka avskrivningarna. Om investeringarna förblir höga kommer skuldsättningen av kommunala ekonomin att öka snabbt.

Statliga åtgärder inriktade på den kommunala ekonomin

Statliga åtgärder som påverkar kommunernas ekonomi grundar sig på ändringar i lagstiftningen och normerna samt för de behovsprövade anslagens del på budgetbeslut. Budgetpropositionen för 2014 försämrade allt som allt kommunernas finansiella ställning till ett nettobelopp av 257 miljoner euro jämfört med 2013.

Den minskning av statsandelen för kommunal basservice med 362 miljoner euro som ingick i budgetpropositionen genomfördes genom en sänkning av statsandelsprocenten med sammanlagt 1,43 procentenheter. År 2014 var statsandelsprocenten 29,57. Statsandelen för den kommunala basservicen höjdes bland annat på grund av att äldreomsorgslagen och lagen om elev- och studerandevård verkställdes och barnskyddslagen ändrades.

Budgetpropositionen för 2015 bedömdes försämra den kommunala ekonomin med 218 miljoner euro jämfört med 2014.

3.5 Arbetspensionsanstalterna och övriga socialskyddsfonder

Arbetspensionsfonderna

Arbetspensionsfonderna (bland annat privata pensionsbolag, kommunernas pensionsförsäkring och statens pensionsfond) är en del av den offentliga ekonomin och de står för finansieringen av arbetspensionsskyddet. Arbetspensionsfonderna har förberetts på utbetalningen av kommande pensioner med ett kumulativt överskott, vilket betyder att deras ekonomi på lång sikt vilar på en hållbar grund. Arbetspensionsutgifterna stiger snabbt under de kommande åren, emedan antalet pensionärer bedöms öka med 175 000 personer under det innevarande decenniet. Pensionsutgifterna ökar dessutom till följd av indexhöjningar och en ökning av den genomsnittliga pensionsnivån, eftersom de pensioner som nu börjar utbetalas är högre än de pensioner som redan betalas ut.

År 2014 krympte pensionsfondernas överskott till 1,7 % i förhållande till bruttonationalprodukten. Minskningen i överskottet påverkades av att pensionsutgifterna ökat snabbt samtidigt som den långsamma löneökningen inverkat på pensionsavgiftsinkomsterna. Dessutom var arbetspensionsfondernas ränteinkomster enligt nationalräkenskaperna mycket små 2014 på grund av den låga räntenivån. År 2014 ökade arbetspensionsfondernas totala utgifter med 3,8 %, medan de totala inkomsterna endast steg med 2,3 %.

Övriga socialskyddsfonder

De övriga socialskyddsfonderna är i första hand Folkpensionsanstalten, som ansvarar för grundskyddet, och Arbetslöshetsförsäkringsfonden, som ansvarar för det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa. Folkpensionsanstaltens utgifter finansieras med medel ur statsbudgeten, med socialförsäkringsavgifter och till en liten del av kommunerna. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen finansieras med arbetslöshetsförsäkringspremier som tas ut av löntagare och arbetsgivare, med statsandelar samt till en liten del av arbetslöshetskassornas medlemsavgifter. Ökningen i folkpensionsutgifterna dämpas av att folkpensionstagarna blir färre, vilket beror på att allt fler pensionärer endast får arbetspension. De övriga socialskyddsfonderna försöker man hålla i ungefärlig balans.

Den totala belastningen av det sociala trygghetssystemet på samhällsekonomin

Förmånerna och bidragen inom den sociala tryggheten och sjukvårdersättningarna steg till drygt 20 % i förhållande till BNP 2014. Före finanskrisen 2007 var de 14,9 % av BNP. Den ökade belastningen berodde till stor del på den ekonomiska krisen som bröt ut 2008 och ledde till att den totala produktionen krympte. Men också det faktum att befolkningen åldras spelade in.

Pensionsreformen

Arbetsmarknadens centralorganisationer nådde i september i fjol en uppgörelse om förslaget till huvudriktlinjer för pensionsreformen som träder i kraft vid ingången av 2017. Målet med reformen är att förlänga arbetskarriärerna och minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Åldern för ålderspensionen höjs stegvis från och med 2017, och de nya åldersgränserna för pension gäller dem som är födda 1955 eller senare. År 2017 höjs åldersgränsen för ålderspensionen med tre månader

för varje åldersklass till dess ålderspensionsålderns nedre gräns är 65 år. Den övre åldersgränsen för ålderspensionen är fem år högre än den nedre gränsen.

Från och med 2027 kopplas åldern för ålderspensionen till livslängdsutvecklingen så att förhållandet mellan tiden i arbete och tiden som pensionär kvarstår på samma nivå som 2025. För att förhållandet mellan tiden som pensionär och tiden i arbete ska kvarstå granskas de faktorer som inverkar på tiden i arbete samt arbetspensionssystemets ekonomiska och sociala hållbarhet med fem års mellanrum.

Parallellt med invalidpensionen införs en arbetslivspension som man kan söka redan som 63-åring. Villkoret för beviljande av pensionen är en 38 år lång arbetskarriär samt att arbetet varit antingen fysiskt eller psykiskt belastande. Den nuvarande deltidspensionen försvinner och i stället införs en partiell förtida ålderspension för dem som fyllt 61 år. Livslängdskoefficienten bevaras, men beräkningssättet ändras och blir mildare än vad det är i dag efter 2027. Då är pensionsåldern för alla åldersklasser 65 år. Dessutom ändras bestämmelserna om hur pensionerna tillväxer. Nivån på arbetspensionsavgifterna fryses på 2016 års nivå, vilket mildrar konsekvenserna för avgiftsnivån.

Enligt finansministeriets preliminära bedömning kommer hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin att minska med cirka en procentenhet när pensionsreformen genomförs. Detta är en konsekvens både av att pensionsutgifterna minskar och av att sysselsättningsnivån förbättras. Enligt Pensionsskyddscentralens bedömning kommer sysselsättningsnivån för 15–74-åringar att stiga med cirka en procentenhet till 2027 som ett resultat av reformen.

Övriga beslut

Vid ramförhandlingarna i mars 2014 beslutades att de index som är bundna till arbetspensions- och folkpensionsindex i regel höjs med 0,4 % år 2015. Denna höjning motsvarar den nivå på avtalshöjningen som man kommit överens om i arbetsmarknadsuppgörelsen. Dessutom beslutade man att göra inbesparingar i barnbidragen. Man beslutade också att ändra bestämmelserna om det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa så att statens utgifter minskar med 50 miljoner euro på 2015 års nivå. Målet var att inbesparingarna skulle inriktas på dem som får högst arbetslöshetsdagpenning. Man beslutade att minska statens utgifter som härrör från sjukförsäkringslagen med 25 miljoner euro. Dessutom beslutade man att fastställa en årlig självrisk för läkemedelsersättningarna för dem som fyllt 18 år och detta kommer att innebära tilläggsbesparingar i de utgifter som härrör från sjukförsäkringslagen från och med 2016.

Vid ingången av 2017 överförs beräkningen och utbetalandet av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till Fpa. Reformen är ett led i regeringens strukturalistiska program och en regeringsproposition om detta överlämnas till riksdagen under våren 2015. Syftet med reformen är att göra tillgången till stödet jämlikare, effektivisera verksamheten och minska kommunernas arbetsbörda i den kärva ekonomiska situationen.

Arbetspensionsavgiften höjs med 0,8 procentenheter för 2015, eftersom avgiften sänktes tillfälligt med 0,4 procentenheter 2014 och den höjdes med 0,4 procentenheter i enlighet med socialinpon 2009. Man beslutade också att höja arbetslöshetsförsäkringspremien för 2015, eftersom utgifterna i anslutning till arbetslösheten ökar.

4 Utlåtande av kontrollern vid statsrådet om huruvida uppgifterna i regeringens årsberättelse är riktiga och tillräckliga

Utlåtandets syfte och rättsliga grund

Finanscontrollerfunktionen, som står för resultat- och finanskontrollen vid statsrådet, har i enlighet med 24 f § 1 mom. 1 punkten i lagen om statsbudgeten för statsrådet säkerställt att de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultat av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse på det sätt som det föreskrivs i 18 § i den lagen ger riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om statens intäkter och kostnader, om statens ekonomiska ställning och resultat (en rättvisande bild). Med anledning av utvärderingen och säkerställandet av uppgifterna lämnar kontrollern vid statsrådet ett utlåtande om regeringens årsberättelse för 2014 inom ramen för förfarandena i den interna kontrollen.

Metoder som ligger till grund för utlåtandet

Finanscontrollerfunktionen har utvärderat riktigheten och tillräckligheten beträffande uppgifterna i regeringens årsberättelse i enlighet med den metodbeskrivning som kontrollern vid statsrådet meddelade den 21 december 2006 (VM 45/01/2006). Metodbeskrivningen finns på finska på finansministeriets webbplats.

Finanscontrollerfunktionen har haft tillgång till preliminära uppgifter om iakttagelserna i statens revisionsverks revision av statens centralbokföring och statsbokslutet. Vidare har finanscontrollerfunktionen kontrollerat att bokslutet har upprättats enligt bestämmelserna.

Finanscontrollerfunktionen har försäkrat sig om att de bokslutskalkyler för statens affärsverk och fonder som ingår i regeringens årsberättelse bygger på fastställda bokslut som är granskade av externa revisorer.

Uppgifterna om statsbokslutet och om statsfinanserna och hur statsfinanserna har skötts

Regeringens årsberättelse för 2014 och bilagorna 1 och 2 ger riktiga och tillräckliga uppgifter om hur statsbudgeten har följts, om statens intäkter och kostnader och statens ekonomiska ställning och om hur statsfinanserna har skötts. Den ger sammantaget sett och i skälig omfattning riktiga och tillräckliga uppgifter om hur resultatet i huvudsak har utvecklats.

Statsbokslutet innehåller inga väsentliga fel eller brister och det har upprättats i enlighet med bestämmelser och föreskrifter. Rapporteringen om statens ekonomiska ansvar har förbättrats jämfört med i fjol genom att uppgifterna i bilaga 12 har kompletterats och kontrollerats.

De uppgifter och uppskattningar i årsberättelsens berättelsedel som gäller tillståndet för statsfinanserna och de offentliga finanserna kompletterar den bild som statsbokslutet ger av statens ekonomiska ställning.

Bokslutskalkylerna för statens affärsverk och de statliga fonderna utanför budgeten

De bokslutskalkyler i bilaga 2 i regeringens årsberättelse som gäller statens affärsverk och de statliga fonderna utanför budgeten baserar sig på affärsverkens och fondernas fastställda bokslut, som har granskats av externa revisorer. Vid revisionerna har inga anmärkningar framställts mot bokslutsuppgifternas riktighet eller tillräcklighet.

Uppgifterna om utvecklingen av den statliga verksamhetens samhälleliga effekter

Uppgifterna i regeringens årsberättelse och i bilaga 1 ger i sin helhet tillräckligt heltäckande information om hur de samhälleliga effektmålen i statsbudgeten för 2014 har uppfyllts. I många fall baserar sig uppgifterna på statistik eller bokslutsmaterial som kan anses ha god tillförlitlighet. Man har lyckats komprimera och samordna rapporteringen en aning. I anvisningarna för beskrivning av ministeriernas resultat har granskningen av risker tagits upp tydligare än förr. Tidigare har riskerna varit en del av beskrivningen om ändringar i verksamhetsbetingelser och sektorer, och där har riskerna inte nödvändigtvis kommit fram. Nu beskriver alla ministerierna riskerna under en separat underrubrik. Presentationen bör dock ytterligare förtydligas och samordnas och granskningen bli mer heltäckande. Det bör speciellt fästas uppmärksamhet vid att beskrivningen av riskerna kopplas till förvaltningsområdets verksamhet och att analysen av riskernas betydelse för verksamhetens resultat utvecklas.

Alla ministerier har rapporterat utfallet av sina effektmål med en samordnad betygsskala och i tabellform även presenterat korta motiveringar för sina bedömningar. En lyckad rapportering och bedömning av hur effektmålen har genomförts är också beroende av målformuleringen. Presentationen av motiven till bedömningarna bör dock förtydligas och samordnas ytterligare.

Texterna i årsberättelsen har man lyckats komprimera en aning men beskrivningarna av verksamhet och sysslor behöver minskas ytterligare.

Tidsplanen och beredningsprocessen

Regeringens årsberättelse för 2013 godkändes på statsrådets sammanträde den 30 april 2014. Behandlingen av årsberättelsen påbörjades i riksdagen i mitten av maj och avslutades av riksdagen i december 2014.

Tidsplanen har tidigare lagts ytterligare för att riksdagen ska hinna behandla berättelsen under vårsessionen. Den strama tidsramen kräver att beredningsprocessen planeras noga och att de berörda parterna samordnar sin beredning. Detta kräver klara ansvarsfördelning och styrning i ministeriernas beredning än tidigare för att uppgifterna ska komma i tid, att innehållet i informationen är enhetligt samt att helheten är balanserad och koncentreras på det som är väsentligt.

På grund av den tidigare lagda tidsplanen fanns inte alla uppgifter om utfallet för 2014 tillgängliga. Rapporteringen och bedömningen av effekterna har därför delvis baserat sig på förhandsinformation.

En risk med tidsplanen är följaktligen att det kan förekomma divergerande uppgifter i olika delar av berättelsen eller i språkversionerna. Översättningen har skötts av en utomstående översättningsbyrå och har inte granskats av statsrådets interna språkexpert.

Regeringens årsberättelse har beretts av en redaktionsgrupp som lämnade anvisningar om beredningen till ministerierna i december. Den behandlade texterna från ministerierna och begärde kompletteringar och justeringar av ministerierna. Redaktionsgruppen arbetade under ledning av statsrådets kansli. Finanscontrollerfunktionen var med och utarbetade anvisningarna och behandlade förslagen från ministerierna redan under beredningen för att kunna försäkra sig om att berättelsen ger riktiga och tillräckliga uppgifter på det sätt som 18 § i lagen om statsbudgeten föreskriver.

Helsingfors den 17 april 2015

Biträdande kontrollern vid statsrådet

Pasi Ovaska

Specialsakkunnig Riitta Pirhonen



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 0295 16001
fax 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-287-165-7
ISBN Tryck 978-952-287-166-4
ISSN PDF 2323-962X
ISSN Tryck 2341-7129