STATSRÅDETS KANSLI

Regeringens årsberättelse 2015

Regeringens publikationsserie | 7/2016

B 10/2016 rd

Regeringens årsberättelse 2015

Regeringens publikationsserie 7/2016

ISSN 2341-7129
ISBN 978-952-287-238-8
ISSN 2323-962X
ISBN 978-952-287-237-1

Lönnberg Print & Promo 2016

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Statsrådets kansli			Utgivningsdatum 21.4.2016
Författare	Statsrådets kansli, finansministeriet			
Publikationens namn	Regeringens årsberättelse 2015			
Publikationsseriens namn och nummer	Regeringens publikationsserie 7/2016			
Publikationens delar/ språkversioner	3/2016 Hallituksen vuosikertomus 2015 4/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 1. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset 5/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 2. Tilinpäätöslaskelmat 6/2016 Hallituksen vuosikertomuksen 2015 liite 3. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta 8/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 1. Ministeriernas resultatöversikter 9/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 2. Bokslutskalkyler 10/2016 Regeringens årsberättelse 2015, bilaga 3. Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden			
Referat	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 resultatet av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Förordningsbestämmelserna om regeringens årsberättelse har förnyats genom en ändring av förordningen om statsbudgeten (118/2016), som trädde i kraft i februari 2016. Regeringens årsberättelse för 2015 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			
Nyckelord	årsberättelse, bokslut			
Finansiering/förläggare	Statsrådets kansli			
	ISSN (tryckt) 2341-7129	ISBN (tryckt) 978-952-287-238-8	ISSN (webbpublikation) 2323-962X	ISBN (webbpublikation) 978-952-287-237-1
	Sidantal 108	Språk svenska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-237-1	
Beställningar/ distribution	www.vnk.fi			

INNEHÅLL

FÖRORD ... 9

1 Regeringssammansättningarna ... 11
1.1 Alexander Stubbs regering 24.6.2014–29.5.2015 ... 12
1.2 Juha Sipiläs regering 29.5.2015– ... 12
1.3 Ministrarnas arbetsfördelning i statsminister Juha Sipiläs regering ... 13

2 Centrala politikhelheter ... 15
2.1 Ekonomisk politik och finanspolitik ... 16
2.2 Regeringens spetsprojekt ... 18
2.2.1 Prioriterat område: Sysselsättning och konkurrenskraft ... 18
2.2.2 Prioriterat område: Kompetens och utbildning ... 20
2.2.3 Prioriterat område: Välfärd och hälsa ... 22
2.2.4 Prioriterat område: Bioekonomi och ren energi ... 23
2.2.5 Prioriterat område: Digitalisering, försöksverksamhet och avveckling av normer ... 25
2.2.6 Reformerna och pensionsreformen ... 27
2.3 Utrikes- och säkerhetspolitik ... 29
2.3.1 Krisåret 2015: Migrationen, Syrien, Ukraina och Ryssland ... 29
2.3.2 Finlands försvar i en förändrad miljö ... 32
2.4 Flyttningsrörelsen och kontrollen av migrationen ... 35
2.4.1 Flyttningsrörelserna i Europa ... 35
2.4.2 Åtgärderna i Europeiska unionen ... 35
2.4.3 Kontrollen av migrationen i Finland ... 38
2.5 Utfallet för nyckelmålen för EU-politiken 2015 ... 41

3 Den offentliga ekonomin ... 45
3.1 Läget i den offentliga ekonomin ... 45
3.2 Statsfinanserna ... 49
3.2.1 Statens ekonomiska totalkalkyler ... 49
3.2.2 Statens budgetekonomi, budget och bokslut ... 54
3.2.3 De statsanställdas situation ... 61
3.2.4 Skatteinkomsterna, skatteutgifter och skattefel ... 63
3.2.5 Penningflödena mellan EU och Finland ... 72
3.2.6 Statens affärsverk och fonderna utanför budgetekonomin ... 73
3.2.7 Statsskulden ... 76
3.2.8 Statsfinansiella exponeringar och risker ... 78
3.3 Statens bolagsinnehav ... 83
3.3.1 Statens bolagsinnehav – beslutsfattande och organisering ... 83
3.3.2 Samhällelig verkan av statens bolagsinnehav ... 84
3.3.3 Den ekonomiska utvecklingen i bolagen som fungerar kommersiellt ... 89
3.3.4 De statsägda bolagens vinstutdelning och statens aktieförsäljningsintäkter ... 90
3.3.5 Styrelseval, företagsansvar och belöningssystem ... 91
3.4 Den kommunala ekonomin ... 92
3.4.1 Styrning av den kommunala ekonomin ... 92
3.4.2 Den kommunala ekonomin: inkomster, utgifter och balans ... 93
3.4.3 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin ... 95
3.5 Arbetspensionsanstalterna och övriga socialskyddsfonder ... 96

4 Sammandrag av de viktigaste åtgärderna med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden ... 98

5 Utlåtande av statsrådets finanscontrollerfunktion om huruvida uppgifterna i regeringens årsberättelse är riktiga och tillräckliga ... 105

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 följs 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), vars bestämmelser om årsberättelsen reviderades i februari 2016. Nu innehåller förordningen ett eget kapitel för årsberättelsen, 8 a, med bestämmelser om årsberättelsens innehåll som helhet. Genom förordningsändringen har bestämmelserna om beskrivningen av verksamhetens resultat i ministeriernas verksamhetsområden minskats och förenklats. Ändringen gäller redan för årsberättelsen 2015. Genom en förordningsändring införs som en ny sak (68 a § 1 mom. 4 punkten) i årsberättelsen en översikt som redogör för statens ekonomiska ställning med samlad och komprimerad information om intäkterna och kostnaderna för den helhet som består av budgetekonomin, de statliga affärsverken och de statliga fonderna utanför statsbudgeten samt över förmögenhetsställningen (statens totalkalkyler, intäkts- och kostnadskalkyl samt balansräkning). Riksdagens revisionsutskott och statens revisionsverk har fäst uppmärksamhet vid att en sådan saknats.

Årsberättelsen består 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

Årsberättelsens berättelsedel innehåller översikter av regeringens centrala politikhelheter liksom även översikter av den offentliga ekonomin, statsfinanserna och kommunalekonomin. I berättelsedelen ingår också en översikt av statens bolagsinnehav. Jämfört med den föregående årsberättelsen har berättelsedelen nu kompletterats med den ovan nämnda översikten över statsekonomins totalkalkyler samt respektive ministeriums sammandrag av de viktigaste åtgärderna som vidtagits med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden. De egentliga uttalande- och ställningstagandesvaren finns i bilaga 3 till årsberättelsen.

Årsberättelsen innehåller redogörelser för verksamhetens resultat i ministeriernas verksamhetsområden (bilaga 1). I dem ingår översikter av förändringarna i omvärlden och verksamhetsområdet samt bedömningar av de viktigaste riskerna i omvärlden och verksamhetsområdena. Resultatöversikterna innehåller dessutom ministeriernas bedömningar av hur effektmålen har uppnåtts och hur resultatet utvecklats under berättelseåret. De ministerier som har affärsverk eller statliga fonder utanför

budgeten i sitt verksamhetsområde presenterar redogörelser för dessa. Justitieministeriets del innehåller också sametingets berättelse för 2015.

Den centrala helheten i årsberättelsens bokslutsdel (bilaga 2) är statsbokslutet jämte bilagor. I bokslutsdelen ingår också bokslutskalkylerna för de statliga affärsverken och för de statliga fonderna utanför budgeten. I bilagan ingår också sammandrag av borgensförbindelser utanför balansräkningarna. Ytterligare omfattar den totalkalkylerna för statens budgetekonomi, de statliga affärsverken och fonderna.

I bilaga 3 redogörs för de åtgärder som regeringen vidtagit under berättelseåret med anledning av anhängiga uttalanden och ställningstaganden av riksdagen. Uttalandena och ställningstagandena med svar har grupperats utskottsvis.

Årsberättelsen har utarbetats med utgångspunkt i att riksdagen behöver få samlad, upplysande information om statens ekonomiska ställning och om hela offentliga sektorns tillstånd, utveckling och risker samt om den bedrivna verksamhetspolitiken och dess samhälleliga genomslag. Riksdagen ska utgående från berättelsen kunna påverka bland annat nästa års budgetberedning. Tidtabellen för årsberättelsen är stram i statsrådet och uppgjord så att riksdagen ska kunna behandla den under vårsessionen.

I ett ställningstagande i december 2015 förutsatte riksdagen att regeringen fortsätter att utveckla årsberättelsen. Statsrådet har förbundit sig att gå vidare med arbetet för att utveckla årsberättelsen.

Helsingfors den 21 april 2016

Statsminister Juha Sipilä

Understatssekreterare Timo Lankinen

1 Regeringssammansättningarna

I början av 2015 ingick 17 ministrar i statsminister Alexander Stubbs regering. Regeringen bestod av Samlingspartiet, Finlands Socialdemokratiska Parti, Svenska folkpartiet i Finland och Kristdemokraterna i Finland. Regeringens program byggde på den föregående regeringens, statsminister Katainens regeringsprogram, det strukturpolitiska programmet samt riktlinjerna för genomförande av det strukturpolitiska programmet och för anpassningen av den offentliga ekonomin.

Det 37:e riksdagsvalet för valperioden 2015–2019 ägde rum i april 2015. Centern i Finland blev största parti i valet. Sannfinländarna kom på andra plats och Samlingspartiet blev tredje största parti.

Republikens president tillsatte statsminister Juha Sipiläs regering, det självständiga Finlands 74:e regering, den 29 maj 2015. Samtidigt befriade presidenten ministrarna i Alexander Stubbs regering från medlemskap i statsrådet. Regeringen bildades av valets tre största partier. Regeringen Sipilä bestod av 14 ministrar.

Regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipilä lämnades till riksdagen i form av ett meddelande i maj 2015. Regeringens mål är att lyfta in Finlands ekonomi på ett spår av hållbar tillväxt och förbättrad sysselsättning samt att säkerställa finansieringen av de offentliga tjänsterna och den sociala tryggheten.

Med hjälp av sitt strategiska regeringsprogram driver regeringen nödvändiga reformer på fem prioriterade områden. Regeringens strategiska mål konkretiseras i 26 spetsprojekt. Regeringsprogrammet syftar dessutom till att genomföra pensionsreformen, social- och hälsovårdsreformen, minska kommunernas uppgifter och skyldigheter samt reformera region- och centralförvaltningen. Regeringens handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i regeringsprogrammet offentliggjordes i september 2015.

Regeringens första höst präglades av den växande strömmen av asylsökande till Europa och hanteringen av den. I kapitel 2 i årsberättelsen redogörs mer ingående för flyttningsrörelsen och hanteringen av migrationen. Hösten 2015 dominerades också av förhandlingarna som rörde avtalet om konkurrenskraften. Statsminister Sipilä ville redan innan regeringsförhandlingarna inleddes i maj 2015 ingå ett avtal med intresseorganisationerna, även kallat samhällsfördrag, avsett att förbättra Finlands produktivitet och konkurrenskraft och därmed sysselsättning. Det är ett avtal mellan centralorganisationerna på arbetsmarknaden med syftet att förbättra företagens konkurrenskraft. Centralorganisationerna på arbetsmarknaden nådde ett inbördes förhandlingsresultat om konkurrenskraftsavtalet i början av våren 2016. Regeringen stödjer centralorganisationernas förhandlingsresultat och uppmuntrar dem att främja lokala avtal under vårens omgång i arbetsmarknadsförhandlingarna. Regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna ser över avtalets betydelse och omfattning i juni 2016.

1.1 Alexander Stubbs regering 24.6.2014–29.5.2015

Under berättelseåret 2015 sköttes regeringsåliggandena av Alexander Stubbs regering, som tillsattes 24.6.2014 och som verkade fram till 29.5.2015. Regeringens sammansättning, som delvis ändrades 26.9.2014, var vid ingången av 2015 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 Sirpa Paatero,
- justitieminister Anna-Maja Henriksson,
- inrikesminister i inrikesministeriet samt i ärenden som hör till undervisnings- och kulturministeriets samt finansministeriets ansvarsområden Päivi Räsänen,
- försvarsminister i försvarsministeriet samt 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 Jan Vapaavuori,
- arbetsminister i arbets- och näringsministeriet Lauri Ihalainen,
- social- och hälsovårdsminister Laura Räty,
- omsorgsminister i social- och hälsovårdsministeriet Susanna Huovinen,
- miljöminister Sanni Grahn-Laasonen samt
- kultur- och bostadsminister i miljöministeriet samt i ärenden som hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde Pia Viitanen.

1.2 Juha Sipiläs regering 29.5.2015–

Under berättelseåret 2015 sköttes regeringsåliggandena av Juha Sipiläs regering, som tillsattes 29.5.2015 och vars sammansättning var följande:

- statsminister Juha Sipilä
- statsministerns ställföreträdare och utrikesminister i utrikesministeriet samt i ärenden som hör till statsrådets kanslis ansvarsområde Timo Soini,
- utrikeshandels- och utvecklingsminister i utrikesministeriet Lenita Toivakka,
- justitie- och arbetsminister i justitieministeriet samt i ärenden som hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde Jari Lindström,
- inrikesminister Petteri Orpo,
- försvarsminister Jussi Niinistö,
- finansminister Alexander Stubb,
- kommunikationsminister i kommunikationsministeriet samt i ärenden som hör till justitieministeriets ansvarsområde samt från och med 12.6.2015 i ärenden som hör till utrikesministeriets ansvarsområde Anne Berner,

- kommun- och reformminister i finansministeriet samt i frågor som hör till statsrådets kanslis ansvarsområde Anu Vehviläinen,
- undervisnings- och kulturminister Sanni Grahn-Laasonen,
- jordbruks- och miljöminister i jord- och skogsbruksministeriet samt miljöministeriet Kimmo Tiilikainen,
- näringsminister Olli Rehn,
- social- och hälsovårdsminister Hanna Mäntylä samt
- familje- och omsorgsminister i social- och hälsovårdsministeriet Juha Rehula.

1.3 Ministrarnas arbetsfördelning i statsminister Juha Sipiläs regering

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

Statsministern sköter samordnandet av beredningen och behandlingen av de ärenden som med stöd av grundlagen hör till statsrådet. Statsministern har ett särskilt ansvar för den övergripande samordningen i anslutning till digitaliseringen, avvecklingen av normer och försöksverksamheten inom ministeriernas ansvarsområden.

Arbetsfördelningen mellan statsminister Sipilä, utrikesminister Soini och kommun- och reformminister Vehviläinen i **statsrådets kansli**:

> **Utrikesminister Soini** behandlar de ärenden som hör till statsrådets EU-sekretariat som inte hör till statsministern.
>
> **Kommun- och reformminister Vehviläinen** ansvarar för utrednings- och forskningsverksamheten samt samordningen av målen för statens sektorsforskning till stöd för beslutsfattandet.
>
> Av de ärenden som hör till statsrådets EU-sekretariat behandlar **statsminister Sipilä** de ärenden som hör till Europeiska rådet, ärenden som gäller ändring av EU-fördragen och utnämningsärenden som hänför sig till Europeiska unionen. Till statsministern hör även övriga ärenden som hör till statsrådets kansli, inbegripet ägarstyrningsärenden, med undantag för de ärenden som hör till kommun- och reformministern.

Arbetsfördelningen mellan utrikesminister Soini, utrikeshandels- och utvecklingsminister Toivakka och kommunikationsminister Berner i **utrikesministeriet**:

> **Utrikeshandels- och utvecklingsminister Toivakka** behandlar ärenden som gäller handelspolitik och utvecklingssamarbete.
>
> **Kommunikationsminister Berner** behandlar ärenden som gäller nordiskt samarbete.
>
> **Utrikesminister Soini** behandlar övriga ärenden som hör till utrikesministeriets ansvarsområde, inbegripet arktiska ärenden.

Arbetsfördelningen mellan justitie- och arbetsminister Lindström och kommunikationsminister Berner i **justitieministeriet**:

> **Kommunikationsminister Berner** behandlar ärenden som gäller landskapet Ålands självstyrelse.
>
> **Justitie- och arbetsminister Lindström** behandlar övriga ärenden som hör till justitieministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan finansminister Stubb och kommun- och reformminister Vehviläinen i **finansministeriet**:

> **Kommun- och reformminister Vehviläinen** behandlar ärenden som gäller kommun- och regionförvaltning, personal- och förvaltningspolitik, den offentliga förvaltningens IKT-funktioner och ärenden som hör till finanscontrollerfunktionen samt ärenden som gäller statistikföring.
>
> **Finansminister Stubb** behandlar övriga ärenden som hör till finansministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan näringsminister Rehn och justitie- och arbetsminister Lindströmin i **arbets- och näringsministeriet**:

> **Justitie- och arbetsminister Lindström** behandlar ärenden som hör till informationsavdelningen, avdelningen för sysselsättning och företagande och avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor.
>
> **Näringsminister Rehn** behandlar övriga ärenden som hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde.

Arbetsfördelningen mellan social- och hälsovårdsminister Mäntylä och familje- och omsorgsminister Rehula i **social- och hälsovårdsministeriet**:

> **Familje- och omsorgsminister Rehula** 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 Mäntylä** behandlar övriga ärenden som hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde.

2 Centrala politikhelheter

Regeringsförhandlingarna under berättelseåret utmynnade i ett nytt slags strategiskt regeringsprogram. Nytt är bland annat att regeringsprogrammet fastställer Finlands vision för tio år framåt samt ett urval av regeringens spetsprojekt inom fem strategiska prioriterade områden. Regeringsprogrammet har en stark inriktning på förändring och innehåller många omfattande reformer. Regeringsprogrammet slår exceptionellt noga fast de sparmål som är viktiga för den offentliga ekonomins hållbarhet.

Bild 1. Prioriterade områden och spetsprojekt

För att genomföra det strategiska regeringsprogrammet har regeringen under ledning av statsminister Sipilä reviderat sina arbetssätt. Regeringsprogrammet, planen för de offentliga finanserna och handlingsplanen för genomförande av spetsprojekten

bildar tillsammans regeringens strategi. Handlingsplanen, som innehåller regeringens förändringsprogram, och planen för de offentliga finanserna fastställdes i samordnad form hösten 2015. Handlingsplanen ses över årligen enligt tidtabellen för planen för de offentliga finanserna.

Regeringen samlas regelbundet till strategimöten, där den följer upp och utvärderar hur handlingsplanen och dess spetsprojekt framskrider samt specificerar vid behov sammansättningen av spetsprojekten. Beredande och samordnande ministerarbetsgrupper har tillsatts för de fem strategiska prioriterade områdena samt reformerna och ansvarsministrar har utsetts för spetsprojekten.

2.1 Ekonomisk politik och finanspolitik

Finanspolitiska mål

I statsminister Katainens och Stubbs regering var målet för den ekonomiska politiken och finanspolitiken att stärka tillväxtförutsättningarna och den finansiella basen för välfärdssamhället för att de offentliga finanserna ska vila på en hållbar grund. De viktigaste målen var att täcka hållbarhetsunderskottet och att få skuldkvoten att sjunka före valperiodens slut. De viktigaste metoderna för att nå målen var att få fart på den ekonomiska tillväxten, förbättra sysselsättningen, förlänga tiden i arbetslivet, öka utgiftsbesparingarna och skatteinkomsterna och gallra bland kommunernas utgifter och förpliktelser. Regeringen avsåg att främja måluppfyllelsen bland annat med ett strukturpolitiskt program som den godkände den 29 augusti 2013.

Vidare beslutade regeringen i flera olika sammanhang om nödvändiga åtgärder för att minska utgifterna och öka inkomsterna i de offentliga finanserna. Utifrån 2016 års nivå uppgår nettovärdet av åtgärderna till cirka 6½ miljarder euro, vilket är ungefär tre procent i relation till den totala produktionen. Trots de överenskomna anpassningsåtgärderna och strukturreformerna kunde hållbarhetsunderskottet inte täckas eller statens skuldkvot reduceras under valperioden, som gick ut 2015.

Statsminister Juha Sipiläs regering tog över 2015 och enligt regeringsprogrammet skulle åtgärder för att balansera upp de offentliga finanserna sättas in omedelbart. Enligt regeringens ekonomiska program ska skuldsättningen i förhållande till bruttonationalprodukten balanseras upp före valperiodens slut och Finland sluta leva på kredit senast 2021. Den totala skattenivån ska inte stiga.

Regeringen har förbundit sig att under sin regeringsperiod fatta beslut om besparingar och strukturella reformer som är nödvändiga för att täcka hållbarhetsunderskottet på 10 miljarder euro i de offentliga finanserna. Vidare har regeringen kommit överens om ett anpassningsprogram för att stärka de offentliga finanserna. Utöver åtgärderna för att minska de offentliga utgifterna kommer en omfördelning att göras. Åtgärderna stärker de offentliga finanserna med ett nettobelopp på cirka 4 miljarder euro enligt 2019 års nivå. Dessutom har regeringen åtagit sig att följa ramförfarandet för statsfinanserna. Med utgiftsregeln säkerställer den en ansvarsfull, långsiktig och stabilitetsinriktad utgiftspolitik inom statsfinanserna.

I januari 2016 framhöll rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken i en rapport att det är nödvändigt att balansera upp de offentliga finanserna och att det i det närmaste bara återstår att bestämma en tidsram för anpassningsåtgärderna och en struktur för anpassningspolitiken. Rådet ansåg att den tidsram som ingår i rege-

ringsprogrammet är relativt väl avvägd. Däremot ifrågasatte rådet regeringens beslut att inte göra något åt skattenivån.

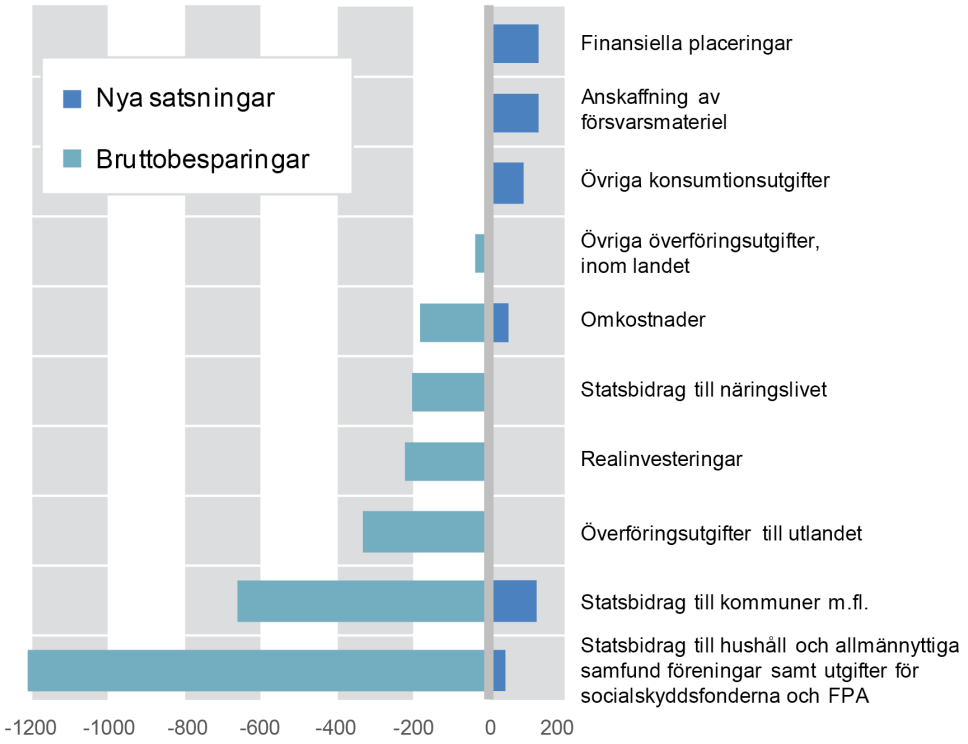
Den 28 september 2015 lämnade statsrådet sin plan för de offentliga finanserna för valperioden till riksdagen. Planen är tillika Finlands stabilitetsprogram och den uppfyller EU:s krav på en budgetplan på medellång sikt. I planen ställde regeringen upp följande mål för det nominella saldot under regeringsperioden:

- underskottet i statsfinanserna högst ½ % i förhållande till BNP
- underskottet i kommunalekonomin högst ½ % i förhållande till BNP
- arbetspensionsfondernas överskott cirka 1 % i förhållande till BNP
- de övriga socialskyddsfondernas saldo cirka 0 % i förhållande till BNP.

I planen för de offentliga finanserna bedömde regeringen att målet på medellång sikt kan nås med dessa mål, eller att det strukturella saldot blir ännu starkare.

Anpassningsåtgärderna enligt regeringsprogrammet togs huvudsakligen in i planen för de offentliga finanserna 2016–2019 (utom några åtgärder som fortfarande var under preliminär beredning och inte kunde konsekvensbedömas). Effekterna av åtgärderna preciserades ytterligare och regeringen beslutade om vissa ersättningsåtgärder. Utgiftsåtgärderna och höjningarna i avgiftsinkomsterna enligt planen beräknas ha en nettoeffekt på uppskattningsvis 3,5 miljarder euro angivet i 2019 års nivå på de offentliga finanserna och på 2,7 miljarder euro på statsfinanserna också angivet i 2019 års nivå.

Figur 1. Fördelning av bruttobesparingar och nya satsningar 2019, mn euro



Källa: Finansministeriet

2.2 Regeringens spetsprojekt

Regeringen har som mål att lyfta upp Finlands ekonomi på ett spår av hållbar tillväxt och förbättrad sysselsättning samt säkerställa finansieringen av de offentliga tjänsterna och den sociala tryggheten. Med hjälp av sitt regeringsprogram driver regeringen nödvändiga reformer på fem prioriterade områden: sysselsättning och konkurrenskraft, kompetens och utbildning, välfärd och hälsa, bioekonomi och ren energi samt digitalisering, försöksverksamhet och avveckling av normer.

De strategiska målen på de prioriterade områdena konkretiseras i 26 spetsprojekt. Därutöver genomför regeringen fem reformer: pensionsreformen, social- och hälsovårdsreformen, en minskning av kommunernas uppgifter och skyldigheter samt en reform av region- och centralförvaltningen. Handlingsplanen för genomförande av spetsprojekten och reformerna offentliggjordes den 28 september 2015. Planen specificerade tidtabellerna, insatserna och finansieringen i fråga om regeringens spetsprojekt och viktigaste strukturella reformer.

Regeringen reserverade sammanlagt 1,6 miljarder euro för förändringsprogrammet, av vilket en miljard avdelats för spetsprojekten. Fördelningen av finansieringen av spetsprojekten för 2016–2018 slogs fast i planen för de offentliga finanserna 28.9.2015. Handlingsplanen genomförs inom ramen för den här finansieringen, ramarna för statsfinanserna och den övriga planen för de offentliga finanserna.

Insatserna i spetsprojekten enligt prioriterade områden:

- Sysselsättning och konkurrenskraft 170 mn euro
- Kompetens och utbildning 300 mn euro
- Välfärd och hälsa 130 mn euro
- Bioekonomi och ren energi 300 mn euro
- Digitalisering, försöksverksamhet och avveckling av normer (förfaranden) 100 mn euro.

Nedan presenteras ett sammandrag av mål, framsteg och genomförande av de prioriterade områdena och spetsprojekten under berättelseåret. I samband med rubrikerna för spetsprojekten anges finansieringsinsatserna för dem.

2.2.1 Prioriterat område: Sysselsättning och konkurrenskraft

För att säkerställa finansieringen av välfärdstjänster och inkomstöverföringar genomförs reformer som förbättrar incitamenten för att arbeta, gör det mer attraktivt att sysselsätta samt förbättrar arbetskraftsförvaltningens funktion och konkurrenskraften. Reformerna ökar utbudet på arbete, förtagandet, gör näringsstrukturen mer mångsidig samt stärker de offentliga finanserna med över en miljard euro.

Spetsprojekt 1: Konkurrenskraften stärks genom förbättrade förutsättningar för näringsliv och företagande

Spetsprojektet syftar till att förbättra en hållbar tillväxt och konkurrenskraft genom att utveckla förutsättningarna för företagen. Med spetsprojektet rationaliseras företagens verksamhets- och lagstiftningsmiljö, effektiveras Team Finlands ändamålsenlighet, stärks instrumenten för företagsfinansiering och påskyndas cleantech-lösningar och regionala reformer.

Avregleringen av handelns öppettider har genomförts inom utsatt tidtabell. Beredningen har inletts för att ta i bruk ett påskyndat förfarande för tillståndsprocesser i stora industriella projekt (inkl. miljötillstånd) samt att flytta över rutinartade tillståndsärenden till anmälningsförfarandet. En ny nationell servicemodell har införts för att stärka nätverket för företagstjänster Team Finland. Team Finland-tillväxtprogrammen är ett viktigt nytt instrument i företagens kontaktytor för att främja internationaliseringen av branscher och företagskluster. Det finns tillväxtprogram i ett fyrtiotal olika branscher i huvudsak i Finpros regi.

För att påskynda små och medelstora företags tillväxt har Finnvera tagit fram ett nytt instrument för mellanliggande finansiering, ett juniorlåneprogram på 300 miljoner euro. En rådgivningstjänst har startats för företag och organisationer om utnyttjandet av Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi). Gräsrotsfinansiering är på väg att bli en betydande ny källa när det gäller att bredda utbudet av tillväxtfinansiering för företagen. Finansministeriet har utgående från en utredning om gräsrotsfinansiering och begärda utlåtanden om saken berett en regeringsproposition med förslag till lag om gräsrotsfinansiering.

Staten har förhandlat om en revidering av avtalen med kommunerna om markanvändning, boende och trafik med fyra stadsregioner (Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Uleåborg). Ambitionen är att bättre sammanjämka samhällsstrukturen och trafiksystemet, för att skapa förutsättningar för en avsevärd ökning av tomtutbudet och bostadsproduktionen och därmed stärka regionernas konkurrenskraft.

Spetsprojekt 2: Bidragsfällor som utgör hinder för att ta emot arbete undanröjs och den strukturella arbetslösheten minskas

Målen är att reformera utkomstskyddet för arbetslösa, avveckla de bidragsfällor som utgör hinder för att ta emot arbete och skapa en modell för aktiverande social trygghet. Den sociala tryggheten och utkomstskyddet för arbetslösa reformeras på ett sätt som sporrar till att snabbt ta emot arbete, förkortar arbetslöshetsperioderna, minskar den strukturella arbetslösheten och sparar offentliga resurser.

Riktlinjerna för en revidering av det inkomstrelaterade arbetslöshetsskyddet är färdiga. Villkoren i systemet för alterneringsledighet skärptes i början av 2016. Avvecklingen av bidragsfällor och användningen av arbetslöshetsförmåner för lönestöd och startpeng har utretts.

Spetsprojekt 3: Lokala avtal främjas och hindren för sysselsättning undanröjs

I spetsprojektet uppmuntrar regeringen parterna i arbetslivet att skapa förfaranden för lokala avtal på arbetsplatserna och ser till att förutsättningarna för lokala avtal förbättras genom lagstiftningsprojekt. Utredningsman Harri Hietalas förslag om att främja lokala avtal blev klart i oktober. För det fortsatta arbetet tillsatte regeringen en arbetsgrupp som utreder lokala avtal och personalens ställning.

Spetsprojekt 4: Arbetskraftsförvaltningen reformeras så att den stöder sysselsättningen

Syftet är att lindra matchningsproblemet på arbetsmarknaden, avveckla åtgärder med passiverande verkan samt betona aktiveringsåtgärder vid resursfördelningen inom arbetskraftsförvaltningen. I spetsprojektet bereder regeringen ett lösningsförslag och behövliga åtgärder för en övergripande reform av arbetskraftsservicen.

En plan för utveckling av digitala arbets- och näringsbyråtjänster är färdig. Utgångspunkten är ett analys- och automationsbaserat ekosystem för arbets- och näringstjänster som bygger på partnerskap, växelverkan och utnyttjande av gemensam information mellan olika aktörer. Det första steget är att arbets- och näringstjänsterna har tagit i bruk en semantisk sökmaskin som tar sikte på att underlätta matchningen.

Nya insatser har gjorts i arbetsförmedlingen. Nya förfaranden för företagssamarbete har sökts tillsammans med företagarorganisationerna. Samarbetet mellan den offentliga arbetsförmedlingen, rekryterings- och bemanningsföretag och andra privata rekryteringsaktörer har börjat stärkas genom beredningen av nya former av pilotprojekt för samverkan.

Spetsprojekt 5: Bostadsbyggandet ökar

Spetsprojektet syftar till att förbättra förutsättningarna för att få igång bostadsproduktionen genom att ändra villkoren för statsstöd. Bestämmelserna om den statsstödda bostadsproduktionen ändras så att byggandet av hyresbostäder ökar. Åtgärderna främjar arbetskraftens rörlighet och näringslivets konkurrenskraft.

Utredaren Hannu Rossilahti har utarbetat ett förslag om en ny 10-årig räntestödsmodell för att öka den statsstödda hyresbostadsproduktionen.

Man har kommit överens om att göra avkall på begränsningarna i användning och överlåtelse av det statsstödda bostadsbeståndet, om det kapital som frigörs används till statsstödd bostadsproduktion eller reparation av bostadsbeståndet.

2.2.2 Prioriterat område: Kompetens och utbildning

På det prioriterade området för kompetens och utbildning reformeras utbildningen i Finland från grundskola till högskola. Växelverkan mellan utbildning och arbetsliv intensifieras. De här insatserna höjer kompetensnivån, minskar antalet marginaliserade unga, ökar effekterna av forskning och innovationsverksamhet samt skapar ny utbildningsexport.

Spetsprojekt 1: Nya lärandemiljöer och digitalt material till grundskolorna

De nya lärandemiljöerna och digitala materialen tar sikte på att göra Finland till ett ledande land inom modernt och inspirerande lärande.

Cirka 400 nya skolor och cirka 50 000 elever har gått med i projektet Skolan i rörelse som syftar till att aktivera eleverna att röra på sig mer i vardagen. De involverade eleverna har ökat med ungefär åtta procent. Nu omfattar projektet redan hälften av Finlands grundskolor.

Spetsprojektet för att utöka och bredda språkstudierna har beretts i två delar. Man har berett ett förslag om ett regionalt försök där eleverna börjar studera ett främmande språk redan i årskurs 1. Beredningen har också inletts av ett regionalt försök i enlighet med den kläm som riksdagen antagit.

Spetsprojekt 2: Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras

Det centrala målet för reformen är att modernisera yrkesutbildningen att svara mot framtidens kompetensbehov så att yrkesutbildningen i sin helhet är kompetensbaserad, kundorienterad och att den stöder ett livslångt lärande. Beredningen av genomförandet av reformen har inletts i ett projekt vid undervisnings- och kulturministeriet.

Spetsprojekt 3: En snabbare övergång till arbetslivet

Spetsprojektet tar sikte på att de unga snabbare ska inleda sina fortsatta studier. Det här görs genom att se över högskolornas urvalsförfarande, utöka samarbetet mellan utbildningen på andra stadiet och den högre utbildningen, införa digitala lärandemiljöer, erbjuda undervisning på nätet och digitalt utbildningssamarbete samt möjliggöra studier året runt.

I fråga om en uppdatering av behörighetskraven har nuläget och kraven i direktivet om erkännandet av yrkeskvalifikationer kartlagts. I Finland finns det särskilt många reglerade yrken i social- och hälsovårdsbranschen. Dessutom sågs de definitioner för behörighet som inte motsvarar utbildningssystemet över.

Spetsprojekt 4: Konst och kultur görs tillgängligare

Spetsprojektet syftar till att göra kulturen till en del av barnens vardag, stödja barns och ungas kreativitet och göra konst och kultur mer tillgängliga. Man har berett en genomförandeplan för att öka tillgängligheten till barnkultur och grundläggande konstundervisning (2016−2018). Spetsprojektet genomförs med att bevilja specialbidrag till barnkulturaktörer och arrangörer av grundläggande konstundervisning.

Spetsprojekt 5: Ökat samarbete mellan högskolor och näringsliv för att kommersialisera innovationer

Målet är att utnyttja resurserna inom vetenskap och forskning på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Vidare ska det skapas internationellt konkurrenskraftiga kompetenskluster. Insatserna tar sikte på en kraftig tillväxt av Finlands utbildningsexport.

Riktlinjerna för universitetens kapitalisering anges i planen för de offentliga finanserna. Som ett led i att öka ändamålsenligheten har de av undervisnings- och kulturministeriet tillsatta arbetsgrupperna för modeller för finansiering av universitet och yrkeshögskolor lagt fram förslag för att se över högskolornas finansieringsmodell.

Tekes har tagit i bruk nya finansieringsinstrument som stöder samarbetet mellan högskolor, forskningsinstitut och företag samt överföringen av kunnande från forskningsprojekt för att utnyttjas av företagen.

Lagändringarna om studieavgifter för högskolestuderande har trätt i kraft och universiteten och yrkeshögskolorna kan av studerande från länder utanför EU/EES-området ta ut studieavgifter för sådan utbildning på främmande språk som leder till högskoleexamen.

Spetsprojekt 6: Ungdomsgarantin ändras i riktning mot en kollektiv garanti

Målet är att stödja ungas livskompetens, uppbyggnad av studievägar och sysselsättning. Det här görs genom att fördjupa samarbetet mellan myndigheter för att stödja

unga och sammanställa bästa praxis för att utnyttjas i hela landet. Ungdomsgarantin utvecklas till en modell där en enda aktör har ansvaret för en ung som behöver stöd. Handlingsmodellen Ohjaamo, där unga får råd och stöd bland annat för utbildning och sysselsättning, framskrider enligt planerna.

Principerna för att bygga upp studievägar har beretts som en del av utvecklingsinsatserna för en flexibel grundläggande utbildning.

2.2.3 Prioriterat område: Välfärd och hälsa

Inom det prioriterade området för välfärd och hälsa genomförs en vittgående integration av tjänster, datasystem och information, betydande reformer av den sociala tryggheten samt en ny form för samordning av tjänster och förmåner. Med de här insatserna förbättras balansen i den offentliga ekonomin, samtidigt som utbud och användning av tjänster blir smidigare, mer helhetsinriktade och rättidiga.

Spetsprojekt 1: Kundorienterad service

Det centrala målet är att revidera arbetsprocesserna i social- och hälsovården så att de blir mer kundorienterade och stöder egen aktivitet. I spetsprojektet reformeras kundens ställning, handlingsmodellerna och informationsanvändningen. Delprojekten består av ett offentligt servicelöfte, erfarenhetsbaserad sakkunskap och kundens delaktighet, egenvård och elektroniska tjänster, försök med servicesedlar, försök med basinkomst samt bosättningsbaserad sociala trygghet.

Spetsprojektet omfattar flera centrala reformer av den sociala tryggheten. Viktiga försök ingår i projektet. En utredning har inletts framförhållande med statsrådets forskningsfinansiering om att arrangera basinkomstförsöket. En utredning om den bosättningsbaserade sociala tryggheten har startats.

De riktlinjer för social- och hälsovårdsreformen som regeringen drog upp i november 2015 förutsätter ytterligare utvärdering av servicesedelförsöket.

Spetsprojekt 2: Hälsa och välfärd ska främjas och ojämlikheten blir mindre

Syftet är att främja sunda levnadsvanor och psykisk hälsa i vardagen samt jämna ut skillnader i välfärd och hälsa. För att minska skillnaderna i välfärd och hälsa behövs ett effektivare utnyttjande av verkningsfulla förfaranden samt nya angreppssätt i samarbete mellan offentliga sektorn, organisationer, företag samt mellan olika förvaltningsområden. I spetsprojektet påverkas centrala faktorer som styr välfärd och hälsa och människors förmåga att bära ansvar. Alla insatser tar sikte på att minska ojämlikheten och förebygga marginalisering.

Projektplanen preciserades i slutet av året. De centrala insatserna i projektet fokuserar på att främja sunda levnadsvanor, såsom motion, psykisk hälsa och delaktighet samt främja ett hälsosamt byggande.

Spetsprojekt 3: Ett program för utveckling av barn- och familjetjänster ska genomföras

Målet är att skapa förebyggande och verkningsfulla tjänster som är mer och barn- och familjeorienterade än de nuvarande. Spetsprojektet är ett förändringsprogram

där man med ett tvärsektoriellt grepp utvecklar hela systemet för barn- och familjeorienterad service. Projektet fokuserar på att stärka barnens och familjernas egna resurser, med utgångspunkt i barnets bästa och familjernas mångformighet. Projektet omformar tjänsterna så att de blir samordnade, rättidiga och bestående.

Beredningen av projektplanen, som är i finslipningsskedet, har engagerat medverkande över förvaltningsgränserna, i såväl statsförvaltningen som tjänsterna. Organisationerna har spelat en viktig roll i beredningen. Projektplanen delar upp programmet i faser, där förändringsarbetet stärks genom att skapa mallar för förfaranden och tjänstehelheter, kommunförsök och startbidrag.

Spetsprojekt 4: Hemvården för äldre utvecklas och närståendevården för alla ålderskategorier förbättras

Målet är att äldre samt närstående- och familjevårdare ska ha tjänster som är mer jämlika än i dag, att de är bättre samordnade och att de stävjar kostnadstillväxten. Spetsprojektet som rör hemvården för äldre, närståendevården av personer i alla åldrar samt familjevården lägger tonvikt på att utveckla tjänster som tillhandahålls i hemmet och som främjar funktionsförmågan. Genom att utöka de nya formerna för boende och förbättra närstående- och familjevårdarnas välbefinnande skapas fler möjligheter att välja och att bo kvar hemma. En allt bättre samordning av tjänsterna gör verksamheten mer effektiv.

Spetsprojektets projektplan, som är i finslipningsskedet, innehåller en beredning av statsrådets principbeslut med riktlinjerna för reformer.

Spetsprojekt 5: Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra

Målet är att i betydande utsträckning öka att partiellt arbetsföra stannar i arbetslivet och sysselsätts på den öppna arbetsmarknaden. Utgångspunkten för spetsprojektet är att förändra de partiellt arbetsföras ställning på arbetsmarknaden och identifiera kostnaderna av outnyttjad arbetsförmåga för samhället. Projektet gör tjänstesystemet effektivare och söker medel för att hålla kvar partiellt arbetsföra i arbetslivet och sysselsätta dem samt för att avveckla bidragsfällor. I valet av insatser utnyttjar projektet forskningsrön samt förfaranden som konstaterats vara verkningsfulla.

Projektplanen har beretts i nära samarbete med aktörerna. Projektet består av flera delar: utbildningsinterventioner, företagande för personer med funktionsnedsättning och partiellt arbetsföra, bästa handlingsmodeller som stöder sysselsättning, en sänkning av tröskeln för rekrytering, service på webben samt anvisning till vård och rehabilitering.

2.2.4 Prioriterat område: Bioekonomi och ren energi

I det prioriterade området för bioekonomi och ren energi ersätts fossil importenergi med ren och inhemsk energi, ökas användningen och förädlingsvärdet av virke, startas forsknings- och innovationsverksamhet inom bioekonomi samt höjs matproduktionens lönsamhet. Genom de här insatserna kommer klimatmålen för 2020 att uppnås redan under regeringsperioden och nya arbetstillfällen att skapas. Finland ska bli en föregångare inom bio- och kretsloppsekonomi samt miljöteknik.

Spetsprojekt 1: Kolfri, ren och förnybar energi på ett kostnadseffektivt sätt

Spetsprojektet omfattar tre huvudåtgärder: En energi- och klimatstrategi, en tilläggssatsning på energistöd samt en plan för klimatpolitiken på medellång sikt. Beredningen av den i klimatlagen stipulerade planen för klimatpolitiken på medellång sikt har inletts i en arbetsgrupp i miljöministeriet. I planen inkluderas riktlinjerna för utsläppsminskningar i sektorn utanför utsläppshandeln fram till 2030.

Spetsprojekt 2: Fram för trä och nya skogsprodukter

Målet är att virke ska användas i större utsträckning och på ett mångsidigare sätt, samt att dess förädlingsvärde ska höjas. Dessutom skapas konkurrenskraftiga och hållbara bioekonomiska lösningar på globala problem och genereras ny affärsverksamhet, export och nya arbetstillfällen.

Åtgärderna för att utveckla skogsägarstrukturen och främja generationsväxlingar, som tar sikte på att utöka utbudet av virke, har inletts. En arbetsplan som rör utnyttjande av informationen om skogstillgångar och utveckling av elektroniska tjänster i samband med dem är klar.

Ett tillväxtprogram som rör sågindustrins exportprogram och innovativa träprodukter har startats. Tekes ansökningsprocess till ett program för bioekonomins nya affärsspetsar och ekosystem började i november.

Användningen av virke i byggandet främjas genom att revidera bestämmelserna på området. En helhetsreform av Finlands byggnadsbestämmelsesamling är under beredning.

Spetsprojekt 3: Kretsloppsekonomin slår igenom, vattendragen iståndsätts

Målet är att de allt bättre förutsättningarna för kretsloppsekonomi ska utnyttjas. Dessutom ska det goda ekologiska tillståndet i Östersjön främjas. En av förutsättningarna för kretsloppsekonomi är de reformer som rör avfallslagen. En ändring som begränsar kommunernas sophanteringsansvar till avfall som uppkommer vid boende har beretts. Arbetet med att utreda behovet och genomslaget av nationella bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall (End of Waste) har inletts.

Lagberedningen av finansieringen av ett försöksprogram som tar sikte på att öka återvinningen av näringsämnen inleddes på hösten. Tillvaratagandet av hästspillning i andra EU-länder har kartlagts. En fortsättning på projektet för återvinning av näringsämnen från jordbruket har beretts. Programmet för återvinning av näringsämnen har uppdaterats och dess andra skede är under beredning. Statsrådet har godkänt Finlands åtgärdsprogram för havsförvaltningsplanen och vattenförvaltningsplanerna. Försöksprogrammen för iståndsättning av förorenade markområden och återvinning av marksubstanser har planerats.

Spetsprojekt 4: Den finländska matproduktionen ska bli lönsam och handelsbalansen öka

Målet är att trygga förutsättningarna för en strukturutveckling av matproduktionen och lantbruket och avveckla normer för att förbättra verksamhetsmöjligheterna och konkurrenskraften för aktörerna i livsmedelskedjan. Dessutom främjas tillväxten av

affärsverksamhet som bygger på vatten- och fisktillgångar med åtgärder som ingår i utvecklingsplanen för blå bioekonomi.

Gårdsbrukets utvecklingsfond (Makera) får tilläggsfinansiering för 90 miljoner euro 2016–2018 för finansiering av lantbruksinvesteringar samt andra insatser som stöder regeringsprogrammets mål att förbättra matproduktionens lönsamhet. Nivån för stöd till finansieringen av investeringar som främjar täckdikning, miljöns tillstånd, djurens välfärd samt användningen av förnybar energi höjs med fem procentenheter.

Beredningen av en livsmedelspolitisk redogörelse inleddes i december. Livsmedelsexporten ska ökas genom att betona kvalitetsfaktorer och skapa förutsättningar för att öppna upp nya kanaler för export. Utbildning och rådgivning har planerats för små och medelstora företag och exportprojekt har beretts.

Den inhemska matens konkurrenskraft har förbättrats genom att man i kommunernas upphandlingsstrategier utökat de kriterier som främjar upphandlingen av inhemska livsmedel.

Spetsprojekt 5: Naturpolitik som bygger på förtroende och rättvisa

Med insatserna i spetsprojektet främjas att nivån på naturskyddet tryggas, samtidigt som man ökar den lokala acceptansen för naturskyddsåtgärder genom öppet samarbete och inkluderande beslutsfattande. Den nationella och internationella rekreations- och naturturismen ska växa.

Beredningsgruppen för åtgärder för vandringsfisk, som hänger samman med målen för naturskyddsåtgärderna, har inlett sin verksamhet. Pilotområdena har utsetts och ett regionalt samarbete har inletts inom ramen för dem.

Regeringen beslutade att grunda nationalparken i samband med 100-årsjubileet för Finlands självständighet 2017 på statens marker i Hossa, Moilasenvaara och Julma-Ölkky i Suomussalmi och Kuusamo kommuner.

Nätet av naturskyddsområden i Finland ger goda möjligheter att öka rekreationsbruket av naturen och förbättra förutsättningarna för naturturism. Med hjälp av ministeriernas samarbetsprojekt påskyndas natur- och rekreationsturismen och ökas Finlands attraktivitet för utländska resenärer. Forststyrelsens Naturtjänster har redan publicerat mera guider och information på bland annat ryska och kinesiska.

2.2.5 Prioriterat område: Digitalisering, försöksverksamhet och avveckling av normer

Digitalisering är ett genomgripande tema i regeringens strategi. Genom en målmedveten styrningsmodell utvecklas användarorienterade, produktivitetshöjande och resultatgivande digitala offentliga tjänster som fås från ett och samma ställe. Det offentliga beslutsfattandet möjliggör en gynnsam miljö för digitala tjänster, applikationer för ett industriellt internet samt nya affärsmodeller. Medborgarnas vardag, företagsverksamhet, investeringar, byggande, sund konkurrens och frivilligverksamhet underlättas avsevärt genom att avveckla onödig reglering, lätta på den administrativa bördan och göra tillståndsprocesserna smidigare. Styrning och verkställighet revideras genom att stärka kunskapsbaserat beslutsfattande och öppenhet samt utnyttja förfaranden som främjar medborgarnas delaktighet.

Spetsprojekt 1: Digitalisering av offentliga tjänster

Spetsprojektet tar sikte på att genom nya förfaranden göra de offentliga tjänsterna användarorienterade och i första hand digitala. Kundorienterade principer införs för offentliga tjänster och offentliga sektorn förbinds att automatisera och digitalisera sina förfaranden.

Principerna för digitalisering som rör alla offentliga tjänster har beretts som öppet intressegruppsarbete. I det deltog personer från statsförvaltningen, kommunsektorn och den privata sektorn, organisationer samt medborgare i olika åldrar och grupper. Principerna för digitalisering som arbetet utmynnade i utgör gemensamma spelregler till stöd för utvecklingen av alla offentliga tjänster.

Med ett öppet brev kallat digitaliseringsutmaningen samlade man in förslag från alla aktörer om hur den offentliga förvaltningen kan digitaliseras.

Spetsprojekt 2: Skapande av en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet

Målet är att skapa en gynnsam miljö för digitala tjänster och nya affärskoncept. Åtgärderna skapar en miljö av lagstiftning, forskning och utveckling som stöder uppkomsten av innovationer och tjänster, utnyttjar stordata och robotisering för att bidra till ny affärsverksamhet och nya förfaranden samt säkerställer datasäkerheten.

Projektet har fokuserat starkt på att reformera trafiklagstiftningen och främja försök. Helhetsreformen av lagstiftningen om marknaden i trafikbranschen, trafikbalken, framskrider enligt tidsplanen. Målet är att utnyttja digitaliseringen, säkerställa en fungerande marknad och möjliggöra nya, innovativa tjänstekoncept. Det krävs betydande strukturella och lagstiftningsmässiga ändringar i trafikbranschen för att möjliggöra ny affärsverksamhet.

Försöksverksamheten framskrider på områdena för digitala trafiktjänster, automation (särskilt automatfordon) och robotisering av trafiken (bl.a. drönare) och har påskyndats bland annat med till liberala tillståndsförfaranden och normavveckling. Ny kunskapsbaserad tjänsteoperatörsaffärsverksamhet som kombinerar olika trafikformer är på väg att uppstå i trafiken. Konceptet ”trafik som service” har också främjats starkt på EU-forum och internationella forum. De nationella riktlinjerna för att påskynda robotiseringen är under beredning.

Information och sakernas internet är centrala byggklossar för digital affärsverksamhet. Det viktigaste för sakernas internet är att stödja arbetet för att utveckla och standardisera femte generationens mobilnät (5G). Frekvenser för försök med 5G-nät har beviljats för huvudstadsregionen och Uleåborg. Förutsättningarna för användning av stordata och övergång till dataekonomi har utvärderats och aktörernas nätverk har stärkts. De nationella riktlinjerna för stordata är under beredning. Kommunikationsministeriet har i samarbete med näringslivet och myndigheterna berett en nationell datasäkerhetsstrategi som ska öka förtroendet för digitala förfaranden. Strategin tar sikte på en förändring som integrerar datasäkerheten i olika system, tjänster och apparater.

Spetsprojekt 3: Smidigare författningar

Spetsprojektet tar sikte på en möjliggörande reglering, avveckling av onödiga normer och en lindring av den administrativa bördan. Insatserna avser att underlätta med-

borgarnas vardag, förbättra konkurrenskraften, främja digitaliseringen och tillträdet till marknaden samt lätta på den administrativa belastningen.

Arbetet för att göra författningarna smidigare och avveckla normer har inletts i alla ministerier och förvaltningsområden. Affärernas öppettider har avreglerats, tillträdet till marknaden har underlättats i Rysslandstrafiken, friare bestämmelser har möjliggjorts för lätta fordon, anmälningsförfarandena har utökats eller slopats och administrativa förfaranden har förenklats.

Förordningen om att grunda ett råd för bedömning av lagstiftningen gavs i december 2015.

Spetsprojekt 4: Införande av en försökskultur

Målet är att stödja införandet av en försökskultur överallt i samhället och hitta innovativa lösningar för utveckling av samhället och tjänsterna. Genom försöken förbättras servicen, främjas den egna aktiviteten och företagandet samt stärks det regionala och lokala beslutsfattandet och samarbetet med hjälp av förfaranden som utgår från medborgarna. För att stärka försökskulturen utökas kompetensen i anslutning till försök och kännedomen om försöksverksamhet.

Under berättelseåret har man fört diskussioner på bred front med olika intressegrupper om deras förväntningar på främjandet av försökskulturen samt planerat den verksamhet som ska startas 2016. Webbplatsen www.forsoksfinland.fi har öppnats för att stödja försöksverksamheten.

Handlingsmodellen som stärker försökskulturen erbjuder stöd och kvalitetskontroll för centrala strategiska försök i regeringsprogrammet (bl.a. basutkomsten, kommunförsöken, språkförsöket), stöder aktörernas nätverkande i försöksfrågor och uppmuntrar till att ta i bruk försökskulturen.

Utredningarna om basutkomsten och finansieringsmodellerna för snabba försök har inletts. De senare syftar till att erbjuda såddkapital för reformfrämjande försöksverksamhet, som är viktig att genomföra fort och som saknar andra finansieringskällor.

Spetsprojekt 5: Bättre styrning och verkställighet

Målet är att samordna statsrådets och statsförvaltningens styrningsprocesser med det strategiska regeringsarbetet. Det här tar sikte på att stärka en kunskapsbaserad och förvaltningsöverskridande styrning och verkställighet.

2.2.6 Reformerna och pensionsreformen

Reformerna syftar till att uppdatera offentliga sektorns tjänster och strukturer att svara mot framtidens utmaningar.

Social- och hälsovårdsreformen

Målet med social- och hälsovårdsreformen är att minska hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin med tre miljarder euro samt att krympa skillnaderna i människors välfärd och hälsa. Regeringen har kommit överens om att social- och hälsovårdsreformen genomförs som två processer: 1) genom en systemreform, där tjänsterna

integreras och tillhandahållarnas bärkraft stärks, samt 2) genom en lagstiftning som säkerställer en omfattande valfrihet och en revidering av den flerkanaliga finansieringsmodellen.

Att minska på kommunernas kostnader genom färre uppgifter och skyldigheter

I enlighet med regeringsprogrammet strävar man efter att minska på kommuneras kostnader med 1 miljard euro genom att gallra bland deras lagstadgade uppgifter samt de skyldigheter som styr fullgörandet av uppgifterna. I enlighet med ministeriernas förslag går det att spara in cirka 400 miljoner euro genom att minska på kommunernas uppgifter och skyldigheter.

Framtidens kommun

Kommunens roll kommer att förändras betydligt genom social- och hälsovårdsreformen och de nya landskapen. I enlighet med regeringsprogrammet utarbetas i projektet Framtidens kommun som resultat av ett parlamentariskt arbete en vision för framtidens kommun 2030, förändringen av kommunernas roll och ställning samt kommunernas uppgifter och relation till landskapen. Regeringen vill se framtidens kommun inte så mycket som en tillhandahållare av tjänster, utan som en aktör som främjar livskraften, företagsverksamheten och sysselsättningen i området. Regeringen ökar kommunernas beslutanderätt särskilt i frågor som gäller livskraft. Kommunerna kan vara olika i fråga om förvaltningsstruktur och verksamhetssätt. Finansministeriet tillsatte i november 2015 en parlamentarisk arbetsgrupp för projektet Framtidens kommun och en expertgrupp som ska bereda en vision, göra de utredningar som behövs och bereda lagförslagen.

Reformen av regionförvaltningen

Enligt regeringsprogrammet ska ett separat beslut som förenklar organiseringen av den offentliga regionförvaltningen (staten, regionerna och kommunerna) fattas om samordningen av statens regionförvaltning och landskapsförvaltningen. Den primära lösningen innebär att verksamheten koncentreras till tydliga landskap vad beträffar uppgifter och befogenheter och som från och med 2019 anvisas följande uppgifter:

a) Räddningsväsendets uppgifter, dock med beaktande av eventuella behov att ordna de uppgifter som kräver ett större område och befolkningsunderlag än landskap på ett mer vidsträckt område.
b) Landskapsförbundens uppgifter som rör utveckling av regionerna och förmedling av finansiering av utvecklingen, inklusive programbaserad EU-finansiering samt regional markanvändning.
c) NTM-centralernas utvecklingsuppgifter som rör regionerna och regionernas näringsliv, inklusive utveckling och finansiering av landsbygdsnäringar.
d) Eventuellt miljöhälsovård.

Finansministeriet fick i januari 2016 minister Lauri Tarastis utredning av hur uppgifterna ska definieras och om beredningen av genomförandet av överföringen av uppgifterna.

Reformen av centralförvaltningen

Finansministeriet tillsatte en arbetsgrupp i februari 2016 för att utvärdera funktionaliteten i ett enhetligt statsråd och en reform av kommittéarbetet. Gruppen gör också

en bedömning av ministeriernas och ministrarnas ställning i en mer enhetlig statsrådsstruktur, där det inte längre finns några separata självständiga ministerier, samt hur ett mer enhetligt statsråd inverkar på reformen av förvaltningens arbetssätt och ledning och på främjandet av digitaliseringen.

Pensionsreformen

Regeringens proposition om pensionsreformen bereddes i social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med centralroganisationerna på arbetsmarknaden och dem som verkställer pensionsskyddet. Propositionen gavs till riksdagen i september 2015.

Den nedre åldersgränsen för ålderspension stiger gradvis från 63 till 65 år. Förändringen rör dem som är födda 1955 eller senare. Därefter knyts åldern för ålderspension vid den förväntade livslängden. Avsikten är att förhållandet mellan pensionstid och tid i arbetslivet ska hållas på samma nivå som 2025. Förändringarna i pensionsåldern gäller alla branscher. De berör inte dem som redan har gått i pension.

Pensionsreformen syftar till att förlänga finländarnas arbetskarriärer och minska på hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Då människor lever längre borde en del av den ökande livstiden användas till att arbeta. Reformen förstärker också arbetspensionssystemets finansieringsmässiga bärkraft. Pensionsreformen avser också att trygga tillräckliga pensionsnivåer för alla åldersklasser och säkerställa att olika generationer behandlas rättvist. Lagändringarna träder i kraft i början av 2017.

2.3 Utrikes- och säkerhetspolitik

2.3.1 Krisåret 2015: Migrationen, Syrien, Ukraina och Ryssland

Migrationen

År 2015 präglades av migration mellan länder och av migrationens följdverkningar. Striderna i Syrien, Afghanistan och Irak ledde till att miljoner människor blev flyktingar. Många länder i Afrika är kaotiska, vilket driver människor på flykt. Utöver krig och väpnade konflikter leder också fattigdom, befolkningsökning och klimatförändring till ökade flyktingströmmar. Mer än 1,3 miljoner människor sökte i fjol asyl i Europa. Till Finland kom fler än 32 000 asylsökande. Flyktingskap är dagens stora utmaning.

Flyttningsrörelsen och kontrollen av migrationen har utretts närmare i kapitel 2.4.

Syrien

Konflikten i Syrien förändrades då Ryssland inlett militära aktioner i landet. Ryssland deltar i konflikten med flygattacker som stöder de syriska regeringstrupperna i striderna mot oppositionen och terroristorganisationerna. Finland har betonat att de ryska åtgärderna endast borde gälla FN-listade terroristorganisationer, t.ex. IS.

Hösten 2015 bildade representanter för sjutton stater, FN, EU och Arabförbundet en internationell stödgrupp för Syrien (International Support Group, ISSG) för att försöka hitta en lösning i konflikten. Finland har betonat att den syriska konflikten endast kan lösas genom politiska förhandlingar under ledning av FN med beaktande av samtliga viktiga syriska parter. Finland har särskilt fäst uppmärksamhet på kvinnors delta-

gande i den politiska processens samtliga skeden. Situationen i Syrien var starkt närvarande på EU-ministernivå under hela 2015. Finland har gett sitt stöd till att EU aktivt påverkar för att hitta en politisk förhandlingslösning. En integrerad territoriell EU-strategi för Syrien och Irak, som också ska svara på IS-hotet, offentliggjordes i februari 2015. Under 2015 fortsatte Finland stödja arbetet med programmet för utredning och förstöring av Syriens kemiska vapen. Finland anser det viktigt att det arbete i Syrien som görs av FN-organisationen för förbud mot kemiska vapen fortsätter eftersom nya misstankar om användning rapporterades också i fjol.

Finlands flyktingkvot för 2016 avser särskilt syriska flyktingar. Målet är att tillsammans med FN:s flyktingorganisation omplacera 750 syriska flyktingar som finns i Syriens grannländer. Dessutom bär Finland sitt ansvar för de asylsökande som kommer till Finland från Syrien.

Finlands stöd till offren i den syriska konflikten fördelas mellan humanitär hjälp för att lindra människors omedelbara nöd och förbättra flyktingarnas levnadsförhållanden (t.ex. mathjälp, temporärt boende, hälsovård) och utvecklingssamarbete som stärker kapaciteten i de grannländer som i första hand får ta hand om de syriska flyktingarna. Under 2015 lämnade Finland ca 19 miljoner euro (2014 sammanlagt 14 miljoner euro) i humanitär hjälp och ca 15 miljoner euro (2014 sammanlagt 10 miljoner euro) som stöd till utvecklingssamarbete. Finlands stöd riktas framför allt till barn, kvinnor, utbildning och sysselsättning. Med finsk finansiering har det bl.a. varit möjligt för barn att gå i skola i Libanon och Turkiet och man har understött flyktingkvinnors utkomstmöjligheter i Jordanien och Irak. Inom fredsmedlingen har de interna syriska fredsnätverken fått stöd från Finland. Finland är också med i EU:s regionala förvaltningsfond för Syrien.

Ukraina och Ryssland

I försöken att lösa Ukrainakonflikten förhandlade den s.k. Normandie-gruppen (Ryssland, Ukraina, Frankrike och Tyskland) fram ett åtgärdsprotokoll till Minskavtalet i februari 2015. Genomförandet av Minskprotokollet avancerade långsamt. Tidtabeller som gällde slutet av året 2015 flyttades fram till slutet av 2016.

Finland har hela tiden betonat att samtliga parter bör följa Minskavtalet fullt ut och har understött Normandie-gruppens och Minskkontaktgruppens (OSSE, Ryssland, Ukraina, inofficiellt separatisternas representanter) arbete. Finland har betonat nödvändigheten av att bevara Europeiska unionen som en enhet i Ukrainafrågan, inbegripet sanktionerna mot Ryssland. EU:s rådgivande uppdrag EUAM Ukraina, som stödjer reformeringen av den ukrainska sektorn för civil säkerhet, arbetar i Ukraina.

I enlighet med Minskavtalet ska OSSE övervaka och verifiera iakttagandet av eldupphöret och tillbakadragandet av tung beväpning. Parterna har begränsat rörelsefriheten för OSSE:s övervakningsuppdrag. OSSE-observatörernas arbete i området försvårades också av minor och ammunition som inte detonerat. Under året ökade Finland antalet observatörer till 26.

Under åren 2014–2015 ökade Finlands stöd till Ukraina till 18,4 miljoner. Ukrainakrisen har visat sig vara långvarig och dess verkningar på EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har varit betydande. Alla viktiga samarbetsprocesser mellan EU och Ryssland har avbrutits. EU har systematiskt fortsatt sin politik vad gäller begränsningarna visavi Ryssland. Avsikten är att pressa Ryssland till en politisk lösning i Ukrainakrisen.

Finlands ståndpunkter inom EU gällande samtalen om politiken Ryssland/Ukraina har tagits fram i regeringens EU-ministerutskott. Den finska regeringen deltog i utformningen av EU:s sanktionspolitik i nära samarbete med de övriga medlemsstaterna, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten. Man har velat säkra att EU:s sanktionspolitik fortsätter med så stor effekt och så enhetligt som möjligt. Samtidigt har man sett till att beredningen beaktar våra nationella handelsekonomiska intressen så bra som möjligt. Samarbetet med näringslivet har varit mycket intensivt i rådgivnings- och tillståndsärenden i samband med genomförandet av sanktionerna, vilket sköts i utrikesministeriet.

De ståndpunkter som gemensamt överenskommits av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har styrt Finlands målmedvetna arbete under Ukrainakrisen. Man har hållit fast vid Finlands viktiga strategiska mål, dvs. en enhetlig gemensam utrikes- och säkerhetspolitik för EU, och skött samordningen av åtgärderna som gällt Ryssland. Då krisen fortsatt har republikens president, statsministern och utrikesministern fört samtal med den ryska och den ukrainska ledningen.

Under rådande förhållanden blev man tvungen att ompröva vissa delar av samarbetet mellan Finland och Ryssland. Finland betonar betydelsen av EU-sammanhållning i relationerna med Ryssland, men upprätthåller samtidigt samtalskontakt på hög nivå till den ryska ledningen. Samarbetet med Ryssland fortsatte inom ramen för Barentssamarbetet och det arktiska samarbetet. Finlands tvåårigа ordförandeskap i euroarktiska Barentsrådet avslutades lyckligt med utrikesministermötet i Uleåborg där ordförandeskapet övergick från Finland till Ryssland. Strukturerna inom den nordliga dimensionen och verksamheten på expertnivå fortsatte, men till följd av EU:s Rysslandsanktioner var det inte möjligt att inleda nya miljöprojekt i Ryssland. Däremot kunde de samarbetsprogram mellan EU och Ryssland som avser de finsk-ryska gränsområdena godkännas.

Utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och utvecklingspolitiska redogörelsen

Utrikesministeriet har inlett arbetet på den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen enligt regeringsprogrammet. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott fastställde riktlinjerna för arbetet 18.9.2015. Redogörelsen utarbetas under utrikesministeriets ledning i nära samarbete med statsrådets kansli, försvarsministeriet, inrikesministeriet och republikens presidents kansli och avsikten är att den ska inges till riksdagen under vårsessionen 2016. Regeringsprogrammets målsättning för utrikes- och säkerhetspolitiken utgör utgångspunkt för redogörelsen, dvs. att stärka Finlands internationella ställning, att trygga vårt lands självständighet och territoriella integritet och att förbättra finländarnas säkerhet och välfärd. I samband med arbetet på redogörelsen görs en bedömning av ett eventuellt Natomedlemskaps verkningar på Finland.

I februari 2016 har riksdagen fått statsrådets redogörelse om Finlands utvecklingspolitik (SRR 1/2016 rd)[1]. Riktlinjerna för Finlands utvecklingspolitik har i den nya redogörelsen utformats med hänsyn till det aktuella internationella och nationella läget. Finland ökar sitt stöd till de minst utvecklade och sköra staterna, t.ex. Somalia, och riktar mer resurser än förut till länder som utgör utgångsländer, mottagande länder

[1] https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/SRR_1+2016.pdf

och transitländer för de påtvingade flyttningsrörelserna. I redogörelsen beaktas det aktuella läget i utvecklingsländerna, målen i FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling Agenda 2030, det bindande klimatavtalet, flyktingsituationen samt Finlands tillgängliga resurser.

Finlands utvecklingspolitik i förändring

År 2015 förändrades verksamhetsförutsättningarna för den finländska utvecklingspolitiken och den internationella verksamhetsmiljön avsevärt. Minskningen av anslagen för utvecklingssamarbete som redan sker 2016, anpassningen av personarbetsår samt riktandet av tilläggsresurser till låne- och investeringsfinansiering förutsatte en snabb fördelning av nedskärningar och ett genomförande av nedskärningarna i samarbete med partner. Internationella organisationer och finansieringsinstitut underrättades om att stöd indras eller om att det blir fördröjningar i utbetalningstidtabeller. Stödformerna för civila samhällsorganisationer förnyades och aktörerna informerades om nivån på nedskärningarna samt om ansökningsstopp för projekt. Samarbetet med Finlands långvariga partnerländer fortsatte med minskade anslag. Övrigt lands- och områdesvist samarbete inskränktes kraftigt. Man inledde förberedelser för att öka finansiella placeringar via lämpliga kanaler.

Agenda 2030 för hållbar utveckling som antogs av FN:s generalförsamling i september 2015 förändrade avsevärt det internationella utvecklingssamarbetets roll och innehåll i riktning mot Finlands mål. Agendan vägleder alla FN:s medlemsländer – även aktörer inom den privata sektorn och det civila samhället – mot uppnåendet av en hållbar utveckling på ett betydligt mer omfattande sätt än tidigare. Det globala klimatavtalet från december 2015 är även ett betydande utvecklingspolitiskt beslut, vars framgångsrika verkställande är en förutsättning för förverkligandet av Agenda 2030.

Det humanitära läget i världen var fortsatt historiskt dystert 2015. Enligt FN:s bedömningar uppgick de hjälpbehövande till ca 82 miljoner människor, varav antalet flyktingar och de som i hemlandet flytt sina hem uppgick till ca 60 miljoner. Bara hälften av FN:s vädjanden om katastrofhjälp på ca 20 miljarder dollar kunde besvaras. De värsta kriserna pågick i Syrien och dess närområden samt i Irak, Jemen och Sydsudan. Finland bistod vid beredningarna av den systemomfattande humanitära reform som leddes av FN och vid världens humanitära toppmöte som ska hållas 2016. År 2015 beviljade Finland 97,8 miljoner euro i humanitärt bistånd och koncentrerade då sitt bistånd till de svåraste kriserna.

De för 2015 uppställda målen för utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete uppnåddes huvudsakligen väl. Finlands utbetalningar till det egentliga utvecklingssamarbetet uppgick till 926,6 miljoner euro. Finlands utgifter för allt som kan räknas som utvecklingssamarbete uppgick till 1 164 miljoner euro, vilket motsvarar 0,56 % av bruttonationalinkomsten.

2.3.2 Finlands försvar i en förändrad miljö

Förändringar i försvarets operationsmiljö

Den geostrategiska betydelsen av de nordliga områdena och Östersjöområdet har ökat och den militära aktiviteten har ökat i området. Beredskapens betydelse och vikten av territorialövervakning har betonats.

Speciellt ska den ryska aktiviteten i Ukraina beaktas samt utvecklingen i Ryssland och landets agerande som regional stormakt, en stormakt som på flera olika sätt försöker öka sitt inflytande. Rysslands militära aktivitet har ökat i vårt närområde (inbegripet de arktiska områdena) och landet genomför sin styrkepolitik genom att kombinera olika maktmedel.

För modern krigsföring finns ett brett utbud av tillvägagångssätt. Användningen av traditionell militär styrka kvarstår som en möjlighet. Samtidigt utgör informationskriget, specialstyrkorna och cyberpåverkan en väsentlig del av aktörernas utbud och utbudskombinationer, dvs. hybridelement. Det har blivit svårare att identifiera och särskilt att förutse tidpunkten för ett krigsutbrott.

Finlands försvar utvecklas i en verksamhetsmiljö där vårt beroende av i synnerhet det internationella samarbetet är betydande, särskilt i fråga om moderna vapensystem. I sammandrag kan det konstateras att de kvalitativa och kvantitativa kraven på försvaret växer samtidigt som de resurser som försvaret förfogar över är mycket begränsade.

Omvärlden ställer sådana krav på det finska försvaret där såväl tillräckliga resurser som ett nära nationellt och i synnerhet internationellt samarbete har en nyckelställning för tryggandet av Finlands försvarsförmåga. Förändringarna i säkerhetsläget förutsätter en snabb och smidig reaktions- och beslutsförmåga.

Utvecklandet av försvaret 2015

Den finska försvarsförmågans primära mål är att ta fram en preventiv tröskel som ska gälla för bruk av och hot med militära medel samt för att avvärja anfall som riktas mot vårt land. Försvarsförmågan och utvecklandet av den måste kunna svara på såväl traditionella militära hot som på bredare hot. Hög operativ beredskap och stor stridsuthållighet är härvid i en nyckelställning.

Utvecklingen i det internationella läget påverkade territorialbevakningens verksamhetsmiljö. Militära flygrörelser i luftrummet i Finlands närmiljö pågick fortsättningsvis aktivt. Den finska militära försvarsförmågan, situationsbilden som beskriver hur försvaret genomförs och den territoriella övervakningen samt beredskapen att garantera den territoriella integriteten upprätthölls under året på den nivå som krävdes. Det samma gällde också beredskapen att bistå andra myndigheter och att delta i militär krishantering.

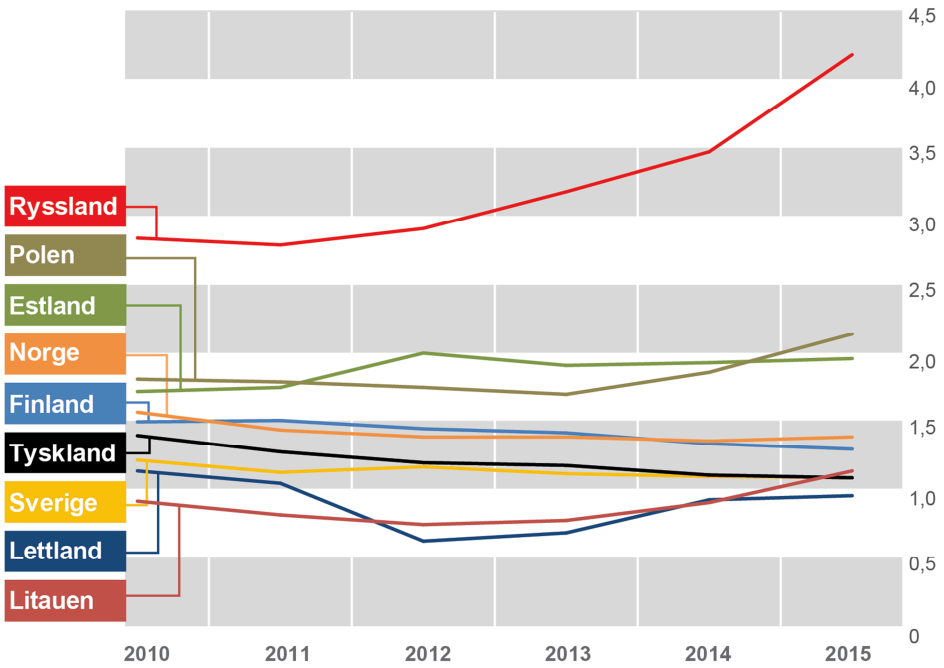
Ett projekt som avser att ersätta flottans krigsfartyg inleddes 2015. Begäran om offerter skickas ut 2016 och investeringsbeslutet fattas 2019. Projektet som ska ersätta Hornet-flottiljens prestationsförmåga inleddes 2015 och offerterna kommer att skickas ut 2018. Investeringsbeslutet fattas under nästa regeringsperiod 2021.

I frågor som gäller lagstiftningen tillsatte försvarsministeriet i oktober 2015 en arbetsgrupp med uppgift att bereda förslag till lagstiftning om försvarsmaktens informationshämtning. Dessutom fortsatte lagberedningen om beslutsförfarandet i situationer som gäller inbegärande och lämnande av internationell hjälp samt om försvarsmaktens deltagande i internationellt samarbete.

Det internationella försvarssamarbetet har intensifierats som EU-medlem, inom Nato-partnerskapet och mellan de nordiska länderna.

- Systematiseringen av EU:s försvarssamarbete har framskridit. I juni 2015 drog Europeiska rådet upp linjerna i frågan och bestämde bl.a. att en ny säkerhetsstrategi för EU ska utarbetas. Sedan Frankrike hänvisat till EU-bestämmelsen om ömsesidigt bistånd (FEU 42.7) visade Finland solidaritet bl.a. genom att överlåta flygtimmar till Frankrike för underhållstransporter i de gemensamma transportplanen och erbjöd sig att fortsätta och utvidga sitt deltagande i vissa insatser.
- Med Nato har Finland fortsatt det mångsidiga partnerskapssamarbetet och utnyttjat samarbetsmöjligheterna inom ramen för partnerskapet inom de s.k. utvidgade möjligheterna (Enhanched Oppotunities EO), bl.a. genom dialog med Nato om breda säkerhetsfrågor, temaområden som berör utvecklandet av prestationskapaciteterna och frågor som påverkar säkerheten i närområdet. Finland har också fortsatt att aktivt delta i övningar och utbildning som Nato erbjuder för att utveckla kompabiliteten mellan Finlands försvarsförmåga och militära prestationsförmåga.
- Finlands och Sveriges försvarsmakter överlämnade i januari 2015 en gemensam rapport om förutsättningarna för tätare bilateralt försvarssamarbete till ländernas försvarsministrar. I maj 2015 undertecknades en resolution om ett tätare försvarssamarbete där linjerna för genomförandet av åtgärdsförslagen drogs upp.

Figur 2. Försvarsutgifternas andel av BNP, %



Informationskälla: The Military Balance

Försvarsredogörelsen

I oktober 2015 inledde försvarsministeriet arbetet på en försvarsredogörelse. Meningen är att redogörelsen ska inges till riksdagen under höstsessionen 2016 eller vårsessionen 2017 beroende på tidtabellen för den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen.

I försvarsredogörelsen är det viktigt att fastställa de försvarspolitiska riktlinjerna för hur försvarsförmågan ska upprätthållas, utvecklas och användas. Syftet med redogörelsen är att få politiskt stöd för utvecklandet av försvaret och att åstadkomma för-

utsägbarhet för utvecklingsarbetet, eftersom landets försvar bygger på långsiktig och konsekvent planering som sträcker sig över regeringsperioderna. I de politiska linjedragningarna som gäller upprätthållandet och utvecklandet av försvarsförmågan måste prestationsförmågans hela livscykel beaktas. Redan under detta decennium måste förberedelser vidtas angående de viktigaste utmaningarna för upprätthållandet och utvecklandet av försvarsförmågan och planeringsperspektivet måste utsträckas ända fram till 2020-talet.

2.4 Flyttningsrörelsen och kontrollen av migrationen

2.4.1 Flyttningsrörelserna i Europa

Flyttningsrörelsen började växa kraftigt på våren och under 2015 kom över 1,3 miljoner asylsökande till Europa. Flyttningsrörelsens tyngdpunkt skiftade från centrala till östra Medelhavet. Dess stora omfattning satte en betydande press på EU:s medlemsländer och många länders asylsystem fungerade på gränsen av sin kapacitet.

Det växande antalet asylsökande syntes också tydligt i Finland. År 2015 sökte över 32 000 personer asyl i Finland, då motsvarande siffra 2014 var knappt 3 700 asylsökande.

Av de över en miljon asylsökande som kom till EU-området härstammade merparten från Syrien, Irak och Afghanistan. Den största pressen i Europa riktades på rutten genom Grekland. Tre av de registreringscentraler (s.k. hotspots) som EU gemensamt kommit överens kunde tas i bruk medan inga nämnvärda interna förflyttningar inom EU blev genomförda. I de största mottagarländerna väcktes krav på att politiken och förfarandena skärps.

2.4.2 Åtgärderna i Europeiska unionen

Intern fördelning

Under sommaren och hösten beslutade rådet om en intern fördelning av 160 000 asylsökande inom loppet av två år, en förflyttning i första hand från Italien och Grekland till andra EU-länder (Finlands andel i det första skedet är knappt 2 100 personer). I Europeiska rådet i juni drogs riktlinjer upp om en intern fördelning av 40 000 asylsökande. I juli kom rådet till ett avtal hur många förflyttade asylsökande respektive EU-land ska ta emot och samförstånd om rådets beslut uppnåddes. I september godkände rådet med kvalificerad majoritet ett beslut om intern fördelning av 120 000 asylsökande mellan EU-länderna. Det blev en omröstning om beslutsförslaget, där Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien röstade mot. Finland lade ner sin röst.

År 2015 förflyttades dock endast knappt 300 asylsökande inom unionen. Finland har deltagit i den fördelning av bördan som EU-länderna gemensamt kommit överens om och burit sitt ansvar genom att ta emot cirka 110 internt fördelade personer.

För att genomföra fördelningen av asylsökande beslutade man att grunda hotspot-flyktingslussar i Italien och Grekland. Det väsentliga i slussarnas verksamhet är identifiering och registrering, men också mottagningskapaciteten samt att snabbt avgöra vilka asylsökande som behöver skydd och vilka som ska skickas tillbaka.

I september fattade kommissionen ett beslut om att skapa en bestående krismekanism för intern omfördelning av asylsökande. I rådet framskred beredningsprocessen dock inte på grund av betydande meningsskiljaktigheter mellan medlemsländerna. Många medlemsländer, som hör till de asylsökandes egentliga målländer, har krävt ett kontinuerligt system för fördelning av bördan. Länderna framhåller skillnaden mellan rådets beslut om intern fördelning och krismekanismen, i synnerhet i fråga om att de egentliga målländerna skulle vara den grupp, vars börda fördelas.

Återvändande och återtagande

Det viktiga i EU:s insatser för att stävja migrationen är att sända tillbaka alla migranter som uppehåller sig olagligt i unionen, dock så att principen om icke-avvisning iakttas. Ett av incitamenten för den olagliga migrationen är vetskapen om att EU:s system för att sända tillbaka illegala migranter inte är tillräckligt effektivt. Färre än 40 % av dem som får avslag på sin asylansökan i ett EU-land skickas tillbaka.

Det centrala är att dela in migranterna i dem som behöver internationellt skydd och dem som ska återsändas. Det ligger på medlemsländernas ansvar att utan dröjsmål skicka tillbaka dem som fått avslag på sin asylansökan. För det här behövs arrangemang med tredjeländerna. Regeringens mål har varit att skapa förutsättningar för en bättre fungerande återvändandepolitik. Fungerande avtal om återtagande bör på EU-nivå förhandlas fram med för Finland viktiga tredjeländer (Irak, Afghanistan, Somalia). Ärendet har förts fram i rådet och det har diskuterats med kommissionen.

Kommissionen lade i september fram ett förslag om en för EU gemensam förteckning över trygga ursprungsländer, vilket också skulle få färre asylsökande att lämna sina hemländer.

Gränsbevakning

Flyttningsrörelsens kraftiga tillväxt ledde till att en del medlemsländer införde inre gränskontroller på hösten. Åtgärderna får också indirekta verkningar för andra medlemsländer, eftersom de leder till att migrantströmmarna antar nya riktningar.

Medlemsländerna blev under året allt mer oroade över situationen i Greklands bevakning av de yttre gränserna. En effektivering av gränsbevakningen mellan Turkiet och Grekland sågs som en central åtgärd för att få migrationen till EU under kontroll. Grekland bad att operationer samordnade av Frontex inleds vid dess gränser.

En central uppgift för bevakningen av de yttre gränserna är att ta fast personer som försöker ta sig in olagligt i EU, så att migrationen kan behandlas i migrationssystemet. Den yttre gränsbevakningens framtid och en förstärkning av de yttre gränserna var starkt på agendan i rådet under hösten. Medlemsländerna ansåg att de i första hand själva är ansvariga för bevakningen av sina egna yttre gränser, men att det gemensamma ansvaret för bevakningen av EU:s yttre gränser bör utvecklas. Frontex ska använda sina befogenheter fullt ut, samtidigt som de också måste stärkas. Schengenområdets framtid konstaterades vara beroende av en effektiv bevakning av EU:s yttre gränser.

I december lade kommissionen fram sitt förslag om ett europeiskt gräns- och kustbevakningssystem för att särskilt i krissituationer i gränsbevakningen fördela ansvaret mellan medlemsländerna och den kommande europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

Finland förde i EU fram den eventuella risken att asylsökande börjar söka nya rutter till EU. Medlemsländerna och organen bör börja utarbeta prognoser för eventuella nya rutter för illegal migration, stärka det gemensamma angreppssättet och vid behov samarbetsrelationen till de tredjeländer som är allra viktigast i det här avseendet samt stödja de medlemsländer som är föremål för de nya migrationsrutterna.

Åtgärder som gäller EU:s yttre förbindelser

Under sommaren och hösten 2015 fattades beslut om flera åtgärder i fråga om de yttre förbindelserna för att få migrationen under kontroll. Det centrala är att i samarbete med ursprungsländerna och den internationella gemenskapen ingripa i de grundläggande orsakerna till flyttningsrörelsen och på ett övergripande sätt bidra till att den minskar med hjälp av humanitär hjälp, utvecklingssamarbete, kommersiella och ekonomiska medel samt krishantering. Dialogen och samarbetet bör intensifieras med de länder som tvingats ta emot människor från konfliktområdena och länderna på västra Balkan. Det här kräver betydande tilläggsresurser av såväl EU som medlemsländerna.

EU har beslutat att avdela 500 miljoner euro i gemensam EU-finansiering ur EU:s budget till den regionala förvaltningsfonden för insatser med anledning av krisen i Syrien (Madad-fonden). Dessutom har medlemsländerna uppmanats att bidra till fonden med totalt 500 miljoner euro i direkta nationella finansieringsandelar. Finland deltar i fonden med 3 miljoner euro.

I juni inleddes i centrala Medelhavet operationen EUNAVFOR MED SOPHIA mot människosmugglingen. Finland deltog med en avdelning för fartygskontroll.

Vid toppmötet i Valletta i november ingicks avtal med de afrikanska partnerländerna om gemensamma omedelbara samt långsiktiga åtgärder för att främja kontrollen av migrationen samt påverka de bakomliggande orsakerna till den. I samband med toppmötet inrättades en EU-krisfond i synnerhet för att lösa de bakomliggande problemen till migrationen i Afrika. 1,8 miljarder euro gemensam EU-finansiering avdelades till fonden. Dessutom ombads medlemsländerna att bidra med sammanlagt 1,8 miljarder euro i direkta nationella finansieringsandelar. Finland gav sitt stöd för att krisfonden ska inrättas och deltar i finansieringen med 5 miljoner euro.

Över 2,5 miljoner flyktingar har tagit sig till Turkiet till följd av krisen i Syrien. Från Turkiet till Grekland kom det enligt Frontex över 870 000 migranter 2015. Eftersom de riktlinjer som EU slagit fast för att hantera flyttningsrörelsen inte hade gett önskat resultat fram till förhösten, blev Turkiets roll som flyktingarnas viktigaste transitrutt till Europa aktuell på ett nytt sätt. Medlemsländerna delade uppfattningen att samarbetet mellan EU och Turkiet ska intensifieras för att kontrollera migrationen.

Toppmötet mellan EU och Turkiet i november var ett viktigt steg för att stärka den politiska dialogen mellan parterna. Vid mötet godkändes en gemensam handlingsplan för EU och Turkiet för att kontrollera migrations- och flyktingkrisen. Enligt handlingsplanen ska Turkiet effektivera bevakningen av sina yttre gränser för att stoppa olaglig migration till Grekland. Migrantströmmarna från Turkiet till Grekland minskade mot slutet av året, men Turkiet verkade ändå misslyckas med att stävja flyktingströmmen till Europa på önskat sätt. En bidragande bakgrundsfaktor kan också ha varit att EU:s ekonomiska hjälp till Turkiet inleds först våren 2016. Man bör följa med att Turkiet håller uppe sin effektiverade gränsbevakning, eftersom det utgör ett villkor för centrala EU-insatser att Turkiet stoppar migrantströmmarna. EU bereder ett eko-

nomiskt stödpaket på 3 miljarder för 2016–2017 för att hjälpa Turkiet att åtgärda flyktingkrisen i sitt område. I kommissionens beräkningar är Finlands nationella andel sammanlagt 35,5 miljoner euro, vilket Finland är redo att bidra med.

Omplacering

Medlemsländerna kom i juli 2015 överens om omplaceringen av cirka 22 000 kvotflyktingar inom loppet av två år (Finlands andel är knappt 300 personer).

Som ett led i samarbetet mellan EU och Turkiet inleddes i slutet av året samtal om omplacering av syriska flyktingar från Turkiet till EU. Kommissionen gav i december ett utkast till rekommendation om ett frivilligt system för humanitär inresa som skulle genomföras tillsammans med Turkiet. Antalet omplacerade diskuterades inte. Det är viktigt för regeringen att kommissionens rekommendation är frivillig mellan EU-länderna samt strikt villkorad med avseende på de turkiska insatserna för att stoppa den olagliga migrationen. Inom ramen för ett arrangemang som uppfyller de nämnda kraven är Finland berett att bilda sin flyktingkvot för 2016 så att merparten av de personer som omplaceras till Finland är syrier som uppehåller sig i Turkiet. Omplaceringen ska ha som mål att strömmen till EU-området består av en mindre mängd människor som kommer den lagliga vägen och är i behov av internationellt skydd i stället för stora mängder olagliga migranter.

Andra åtgärder

Finland har vid sidan av EU-insatserna påverkat de bakomliggande orsakerna till migrationen genom utvecklingssamarbete och humanitär hjälp samt genom att finansiera kris- och specialfonder. Finland har dessutom genom att delta i internationell krishantering försökt påverka säkerheten i och stabiliserandet av ursprungsländerna. Finland fortsatte att verka i den internationella alliansen mot Islamistiska staten IS 2015.

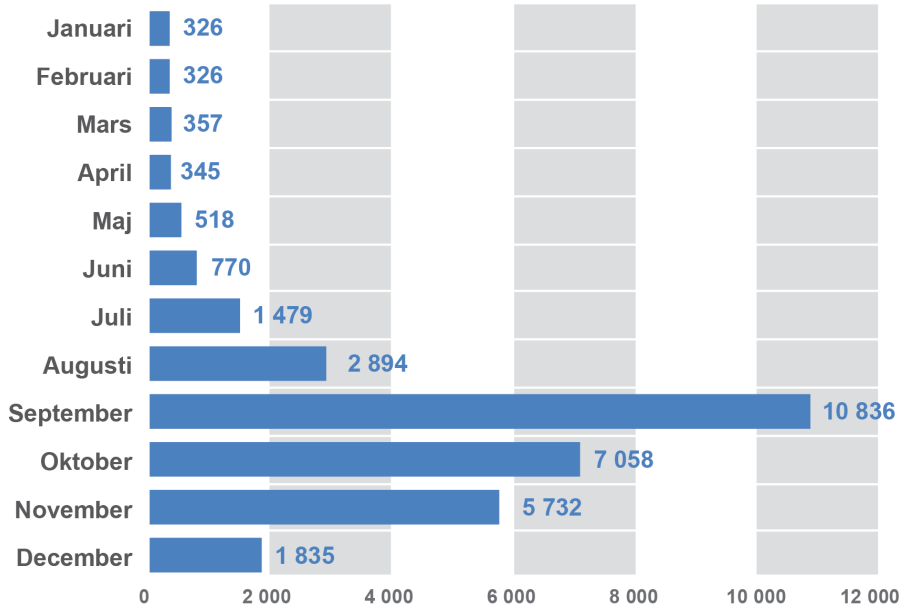
En del av de bilaterala insatserna är långsiktiga och resultaten av dem kan bedömas först senare. Resultaten påverkas också i hög grad av hur EU och den internationella gemenskapen lyckas lugna ner situationen i EU:s södra grannskap, särskilt Syrien.

Utrikesministeriet vidtog flera kommunikationsåtgärder, i synnerhet på sociala medier, som riktades till ursprungs- och transitländer för migration. Målet med kommunikationen var att försöka tackla ogrundad asylansökning genom att distribuera myndighetsinformation som riktats direkt till potentiella asylsökanden.

2.4.3 Kontrollen av migrationen i Finland

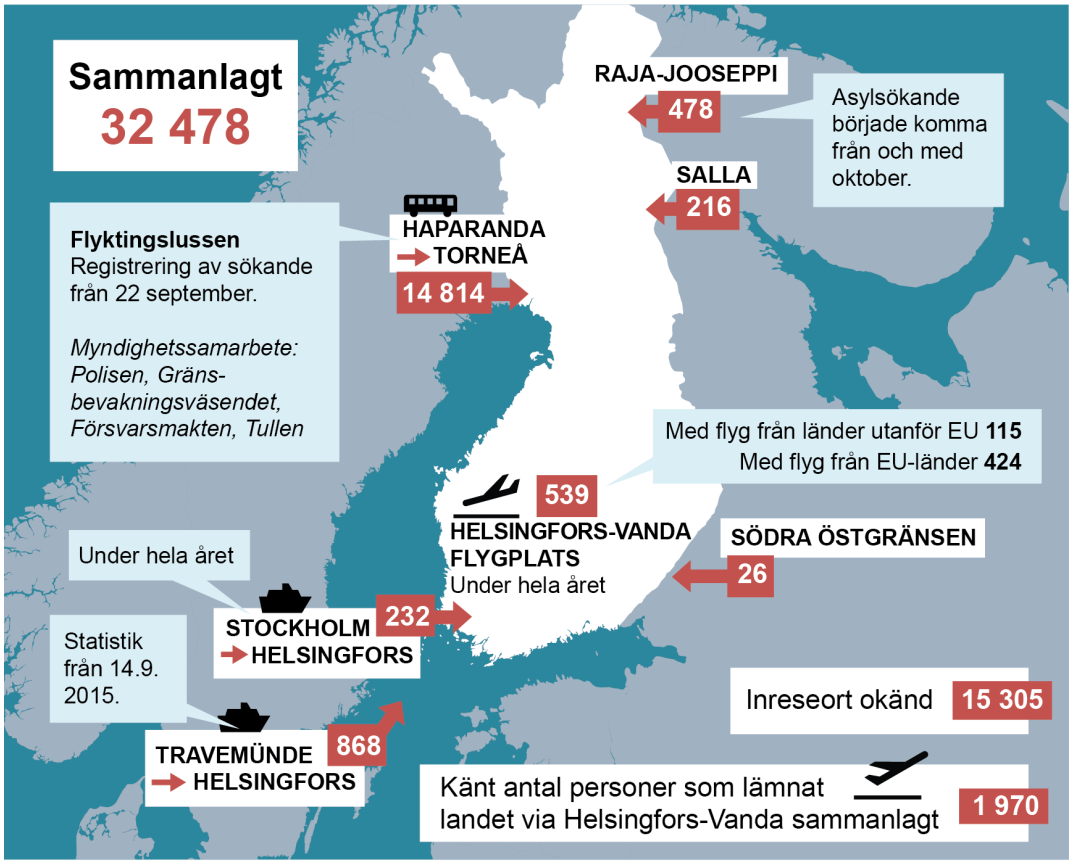
Migrationskrisen började märkas av vid Finlands västgräns efter sommaren 2015 och från och med oktober också vid östgränsens gränsövergångar i norr. Sammanlagt 32 478 personer har sökt asyl i Finland 2015.

Figur 3. Antal asylsökande i Finland 2015



Källa: Migrationsverket

Bild 2. Asylsökandena i Finland 2015



Bilden åskådliggör de rutter till Finland som de asylsökande, vars inreseplats är känd, har använt. I siffrorna ingår inte de asylsökande som kom till exempel från Sverige över gränsen i norr innan flyktingslussen i Torneå inrättades. (Källa: Gränsbevakningsväsendet)

Att antalet asylsökande växte mer än någonsin tidigare flyttade fokus för verksamheten och dess verkningsfullhet till att hantera den omfattande migrationen och minimera skadeverkningarna av den. Strömmen av asylsökande koncentrerades främst till Torneå. Senare på hösten blev också fartygsrutten Travemünde–Nordsjö samt Raja-Jooseppi och Salla vid östgränsen betydande migrationsrutter. Finlands system för mottagande av asylsökande, handläggning av asylsansökningar samt integration var inte anpassade för ett så stort antal sökande, så därför krävde situationen att förvaltningsområdet och intressegrupperna lade om sina handlingsmodeller.

För att hantera situationen inleddes talrika effektiveringsinsatser i enlighet med de migrationspolitiska åtgärder som regeringen godkände i september 2015 och det asylpolitiska åtgärdsprogram som regeringen fastställde i december 2015. Man inrättade en krisledningsgrupp vid inrikesministeriet och bjöd också in representanter för de andra förvaltningsområdena. En grupp för lägesbild och analys med företrädare för förvaltningsområdena bildades för att följa situationen och andra länders asylförfaranden. Centralkriminalpolisen (PTG-centralen) rapporterar om lägesbilden varje dygn. Myndighets- och intressegruppssamarbetet effektiverades på många olika sätt. Genom att inrikta sina resurser effektiverade Polisen och Gränsbevakningsväsendet övervakningen av utlänningar vid de inre gränserna och i inlandet, i synnerhet i Torneå. Tullen effektiverade tullövervakningen och Gränsbevakningsväsendet beredde sig på att gränskontrollerna återinförs tillfälligt vid de inre gränserna. Statsrådet beslutade att en flyktingsluss inrättas i Torneå, där Migrationsverket, polisen och Gränsbevakningsväsendet i samarbete intervjuade och registrerade alla asylsökande innan de flyttades till förläggningarna. I fråga om registreringen effektiverade också Skyddspolisen sin övervakning.

Otaliga förläggningar inrättades i olika delar av Finland under ledning av Migrationsverket: nästan 150 enheter för vuxna och för familjer och nästan 80 enheter för minderåriga. De flesta förläggningar drivs av Finlands Röda Kors. Man blev också tvungen att inkvartera asylsökande i containrar och tält. Ett enhetligt introduktionspaket på nätet om ”spelreglerna” i Finland utarbetades för asylsökande och på förläggningarna ordnades informationsmöten om saken med olika experter. Det stora antalet asylsökande förändrade också säkerhetssituationen, vilket krävde polisövervakning av förläggningarnas omgivning.

Polisen effektiverade med hjälp av ett tilläggsanslag återsändandet av personer som fått avslag på sin asylansökan och en egen transitcentral inrättades för dem som återvänder frivilligt. Frivilligt återvändande rekommenderades och det här utnyttjades av över 2 000 asylsökande. Den mest centrala utmaningen i fråga om återsändandet är att komma överens om återsändandeavtal och -arrangemang med de viktigaste ursprungsländerna samt i synnerhet att tvångsåtersända personer som fått avslag på sin asylansökan. Därför är det viktigt att det frivilliga återvändandet fungerar i den här situationen. I situationer där asylsökande, som fått avslag på sin ansökan, inte kan tvingas lämna Finland på grund av att deras hem- eller ursprungsländer vägrar ta emot dem är det frivilliga återvändandet den enda möjligheten för dem att återvända eller bli avlägsnade ut landet.

Integrationen och integrationsutbildningen av de asylsökande som beviljats asyl effektiverades med sikte på att de snabbare ska få arbete. Utredningar inleddes för att se över de asylsökandes sociala trygghet och stödarrangemang. De asylsökandes aktiviteter samt växelverkan med majoritetsbefolkningen främjades på många olika sätt i samverkan med aktörer på den tredje sektorn. Finland gick aktivt ut med in-

formation om sin asylpolitik och sina åtgärder bland annat för att minska på falska förhoppningar bland asylsökande. Vidare inleddes beredningen av lagändringar som rör effektiveringen av asylhandläggningsprocessen, underhållet under mottagningstiden, integrationen samt i ett vidare perspektiv Finlands asylpolitik och -förfaranden.

Migrationsverket tilldelades tilläggsresurser för handläggning av asylasökningar, beslutsfattande och insatser för att främja en smidig asylprocess. Det växande antalet asylsökande leder också till att ansökningarna om familjeåterförening kommer att börja öka kraftigt. Regeringen är förberedd på situationen och presenterade ett asylpolitiskt program[2] i december 2015. I det redogörs för regeringens uppdaterade asylpolitiska åtgärder, med syftet att revidera de nationella handlingsmodellerna för att säkerställa kontrollen av antalet asylsökande. I programmet sägs bland annat att kriterierna för familjeåterförening kommer att skärpas fullt ut med stöd i EU-direktivet för familjeåterförening, så att åtminstone tillräcklig utkomst och oberoende av socialbidrag ställs som villkor.

Finland har med grund i sin nationella lagstiftning samt EU-konventioner och internationella konventioner förbundit sig till att ge sökande som uppfyller kriterierna internationellt skydd. De här förpliktelserna binder Finland också vid omfattande migration.

År 2015 behandlade Helsingfors förvaltningsrätt och högsta förvaltningsdomstolen ett måttfullt antal klagomål som rörde internationellt skydd och den stora ökningen av asylsökande orsakade ännu ingen uppgång: 1 168 klagomål lämnades in till Helsingfors förvaltningsdomstol och 383 klagomål till högsta förvaltningsdomstolen. Under motsvarande tidsperiod avgjorde domstolarna nästan lika många ärenden. Vid årets slut var 584 klagomål anhängiga i Helsingfors förvaltningsdomstol och 202 i högsta förvaltningsdomstolen. I rättshjälpen började antalet klienter som sökte internationellt skydd öka redan 2015.

Justitieministeriet inledde beredningen av lagändringar med syfte att göra behandlingen av klagomål som rör internationellt skydd snabbare och flexiblare samt stävja kostnaderna för de här processerna. Vid årsskiftet 2016 trädde en lagändring i kraft, enligt vilken högsta förvaltningsdomstolen är domför också i en sammansättning med två ledamöter när den avgör ärenden som gäller besvärstillstånd. Man beslutade att stärka Helsingfors förvaltningsdomstols och högsta förvaltningsdomstolens personalresurser och revidera arbetsprocesserna för att göra asylhandläggningen mer effektiv.

2.5 Utfallet för nyckelmålen för EU-politiken 2015

Finlands EU-politik fokuserade under 2015 starkt på migrationen till Europa och insatserna för att få kontroll över den. Migrationen ökade kraftigt från och med våren 2015 och under året anlände mer än 1,3 miljoner asylsökande till Europa. Här behandlas dock inte EU:s riktlinjer och insatser för att få kontroll över situationen, utan de tas upp närmare i punkt 2.4. I det här kapitlet redogörs för utfallet av nyckelmålen för Finlands EU-politik under 2015.

[2] http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen_turvapaikkapoliittinen_toimenpideohjelma_08122015+SV.pdf/f86dc076-9899-48cc-bbbc-780815ee99a7

Konkurrenskraft som stärker tillväxt och sysselsättning

Enligt nyckelmålen för Finlands EU-politik ska EU-regleringen och unionens andra politiska åtgärder stödja konkurrenskraften, tillväxten och sysselsättningen. Under året offentliggjorde kommissionen särskilda strategier för den digitala inre marknaden och för den inre marknaden. Strategierna är av stor vikt för tillväxten. Båda strategierna prioriterades i Finlands föregripande påverkan och kommissionens riktlinjer motsvarar väl Finlands mål.

Finland underströk att förutsättningarna för den digitala ekonomins tillväxt i Europa måste stärkas och hindren för den inre marknaden elimineras. Strategin för den digitala inre marknaden ger en god grund för detta. Finland välkomnar att strategin innefattar en tidsplan för åtgärdsprogrammet. Programmet anknyter till många element som är centrala för en välfungerande digital inre marknad, däribland momsbeskattningen, upphovsrätten, den audiovisuella sektorn, datasäkerheten och uppgiftsskyddet.

Syftet med kommissionens strategi för den inre marknaden är att röja undan de återstående hindren och se till att den befintliga ramlagstiftningen verkställs bättre. Fokus för Finlands påverkan har legat på att öppna tjänstemarknaden, förbättra verkställandet och stödja fri rörlighet för varor.

När det gällde nyckelmålen betonade Finland utöver en fördjupad inre marknad särskilt vikten av att skapa investeringsmöjligheter och skapa tillväxt genom en fungerande finansmarknad. År 2015 lade kommissionen fram två viktiga initiativ på detta område: i januari kom ett förslag om Europeiska fonden för strategiska investeringar och i oktober en handlingsplan för en kapitalmarknadsunion.

Europeiska fonden för strategiska investeringar inledde sin verksamhet på hösten och utgör ett centralt element i investeringsplanen för Europa, som syftar till att stimulera långsiktig ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft. Fonden syftar till att bidra till användningen av offentlig finansiering för att mobilisera privata investeringar. Målet är att bidra till att generera 315 miljarder euro i investeringar fram till 2020.

Kapitalmarknadsunionen utgör å sin sida en viktig del av kommissionens tillväxtstrategi och anknyter också till utvecklingen av den ekonomiska och monetära unionen. Avsikten är att skapa en heltäckande, fungerande och integrerad kapitalmarknadsunion senast 2019.

Finland har stött utvecklingen av långsiktig finansiering och finansiering till små och medelstora företag och i sin EU-påverkan särskilt betonat vikten av ökad och mångsidigare företagsfinansiering på marknadsvillkor, förbättrade finansieringsmöjligheter för små och medelstora företag och stärkning av deras egna kapital. Kommissionens förslag motsvarade Finlands mål. Förslagen strävade till att främja den långsiktiga finansieringen, diversifiera företagens finansieringskällor, sänka företagens kostnader för offentlig kapitalanskaffning och undanröja normer som hindrar de små och medelstora företagen.

Krisen i euroområdet aktiverades på nytt under året, i och med att Greklands nya regering i början av året avbröt genomförandet av det reformprogram som var ett villkor för euroländernas och Internationella valutafondens (IMF) finansiella stöd till landet. Stödprogrammet löpte ut i slutet av juni. I augusti nådde eurogruppen en överenskommelse om ett tredje stödprogram för Grekland. Verkställandet av pro-

grammet inleddes dock egentligen först efter att nytt parlamentsval hållits i Grekland i september.

Regeringens mål i samband med åtgärderna för att stabilisera EU:s och euroområdets ekonomi var att säkra Finlands egen finansiella ställning och ekonomiska stabilitet. Finland lyfte i synnerhet fram de nationella åtgärdernas företräde samt placeraransvaret. Varje medlemsstat ska svara för sina egna skulder. Det solidariska ansvaret får inte utvidgas och den europeiska stabilitetsmekanismen får endast utnyttjas inom ramen för dess nuvarande kapacitet och kapitalstruktur.

Finland fortsatte främja EU:s förhandlingar om frihandelsavtal i hopp om att stärka tillväxten och sysselsättningen. Avtalet om partnerskap för handel och investeringar mellan EU och Förenta staterna (TTIP) gick framåt. Det var positivt att de plurilaterala förhandlingarna om uppdatering av informationsteknikavtalet kunde slutföras.

I Paris nåddes i december samförstånd om ett nytt klimatavtal. EU hade en viktig roll i förhandlingarna, och Finland förhandlade i egenskap av EU-medlem. Parisavtalet motsvarar Finlands mål. Det dämpar klimatförändringen och stöder samtidigt den europeiska konkurrenskraften. Hela 187 länder har redan lagt fram sina mål för utsläppsminskningen. Länderna står för klart över 95 % av de globala utsläppen, vilket minskar risken för kolläckage.

Fungerande lagstiftning

Finland har i EU aktivt lyft fram vikten av fungerande lagstiftning och ser med tillfredsställelse på att frågan återspeglas i uppbyggnaden av Junckers kommission och genomsyrar kommissionens årliga arbetsprogram. Enligt statsminister Sipiläs regeringsprogram från våren 2015 eftersträvar Finland mindre men bättre och lättare EU-reglering.

Kommissionen offentliggjorde i maj ett paket för bättre lagstiftning. Paketet omfattade ett flertal dokument om kommissionens egna åtgärder för en bättre lagstiftning och ett förslag till interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning. Finland bidrog till det avtalsförslag som diskuterades mellan institutionerna under hösten. Finland är tillfreds med resultatet, som förbättrar lagstiftningen i många avseenden. I avtalet sägs bland annat – i linje med Finlands målsättning – att institutionerna i samråd ska lägga upp ett register för att göra det enklare att följa hur lagstiftningsprojekten framskrider.

I enlighet med en upplysning från statsministern i juni inventerade regeringen EU-lagstiftning som upplevts som nationellt problematisk. Problem uppdagades bland annat i fråga om arbetstidsregleringen, miljöskyddet (kemikalier, energieffektivitet, avfall) och lagstiftningen om den digitala miljön. Inventeringsresultatet delgavs kommissionen på det sätt som var ändamålsenligt i fråga om varje enskilt projekt.

En externt starkare union

Finland främjade i linje med sina nyckelmål för EU-politiken en stärkning av EU:s yttre inflytande och därigenom ökad sammanhållning och bättre samordning i de yttre förbindelserna. En uppdatering av EU:s säkerhetsstrategi inleddes, vilket Finland talat för sedan länge. Ett syfte med den nya strategin är att främja ökad enighet i unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Finland har understrukit att strategin samtidigt måste stärka EU i dess egenskap av säkerhetsgemenskap.

De ekonomiska, sociala och säkerhetsrelaterade utmaningarna i unionens grannländer i öst och söder fortsatte. EU:s grannskapspolitik betonade differentieringen och egenansvaret i partnerländerna. Migrationen och säkerheten får ökad aktualitet i samarbetet. Sanktionerna mot Ryssland till följd av Ukrainakrisen förlängdes till följd av det bristfälliga genomförandet av Minskavtalet. I fråga om Ukraina betonade Finland vikten av att EU står enat. Inom EU:s grannskapspolitik stödde Finland en översyn av politiken i fråga om såväl de södra som de östra grannarna med målsättningen att situationen ska bedömas bättre och mer specifikt för varje enskilt partnerland. Också säkerheten i anslutning till det samarbete som sker inom ramen för grannskapspolitiken bör i fortsättningen beaktas kraftigare.

Finland påverkade i juni aktivt Europeiska rådets utveckling av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik bland annat genom att ta fram ett påverkansdokument om EU:s svar på hybridhot och genom att på ett allmänt plan stödja åtgärder som stärker den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Europeiska rådet och utrikesrådet förband sig till nya mål för utvecklingen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och försvarssamarbetet, inklusive ett mer effektivt utnyttjande av EU:s verktyg för att svara på hybridhot.

Efter terrordåden i Paris åberopade Frankrike klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd. Det är första gången som klausulen (FEU artikel 42.7) har åberopats. Finland underströk klausulens politiska och principiella betydelse och konstaterade att vi är redo och villiga att visa Frankrike solidaritet i enlighet med fördragens anda och bokstav. Som ett konkret svar på Frankrikes begäran erbjöd Finland sig villigt att fortsätta och utöka sin medverkan i utbildningsinsatsen i Erbil i norra Irak och även att utöka sin medverkan i Unifil-insatsen i Libanon. Finland hade dessutom redan tidigare beslutat stärka sitt deltagande i FN:s krishanteringsinsats Minusma i Mali. Finland beslutade utreda möjligheterna att ytterligare stärka sin medverkan där. Försvarsministeriet överlät också flygtimmar med gemensamma transportflyg till Frankrike för servicetransporter.

Frankrikes åberopande av biståndsklausulen ledde inte till någon större institutionell debatt i medlemsstaterna. Frankrikes beslut att tillämpa just biståndsklausulen var när allt kommer omkring politiskt. Händelsen ger inte nödvändigtvis anledning bedöma hur medlemsstaterna skulle agera i ett mer traditionellt scenario där ett tredjeland går till väpnat anfall mot ett område i unionen eller i en situation där någon annan medlemsstat åberopar klausulen. Stödet och biståndet till Frankrike samordnades inte på EU-nivå. De andra medlemsstaterna gav Frankrike sitt entydiga politiska stöd, men det konkreta biståndet varierade avsevärt. I de flesta medlemsstater hanterades biståndsfrågan i hög grad utifrån den militära krishanteringens perspektiv.

Att klausulen om stöd och bistånd tillämpades för första gången kan anses ha stärkt solidariteten mellan medlemsländerna men också EU i dess egenskap av säkerhetsgemenskap. Det är dock ännu svårt att bedöma hur tillämpningen av klausulen kommer att återspeglas i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och utvecklingen av EU:s försvarsdimension i allmänhet.

3 Den offentliga ekonomin

3.1 Läget i den offentliga ekonomin

Ekonomiska utgångspunkter

Läget för Finlands ekonomi är allvarligt. Bruttonationalprodukten har minskat under flera års tid, arbetslösheten ökar och arbetslöshetsperioderna blir allt längre. Strukturförändringen inom ekonomin har försämrat tillväxttakten för produktiviteten. Dessutom försämrar befolkningens stigande medelålder förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och ökar de offentliga utgifterna. Den offentliga ekonomin uppvisar ett djupt underskott. Den offentliga ekonomins skuld har ökat snabbt och den överskred maximireferensvärdet på 60 % 2015. Underskottet i de offentliga finanserna överskred maximireferensvärdet på 3 % 2014, men referensvärdet underskreds 2015[3].

Den internationella ekonomins tillväxt begränsas av att de framväxande ekonomiernas tillväxt avmattas, vilket förskjuter tillväxtens tyngdpunkt till delvis svagare växande utvecklade ekonomier. Tillväxtutsikterna för den kinesiska ekonomin har försvagats ytterligare och tillväxttakten avtar till 6 %. Den ryska ekonomin fortsätter att krympa och under de närmaste två åren kommer den inte att växa. För många av Finlands viktiga handelspartner har den ekonomiska utvecklingen varit gynnsam. Tillväxten i Tyskland är fortfarande relativt stark och bygger på att den ekonomiska aktiviteten ökar på bred front. Sveriges ekonomi ökar snabbare än prognoserna, men tillväxten är i hög grad baserad på den inhemska efterfrågan och exporten av tjänster. Förenta staternas ekonomi förutspås växa med en takt på närmare 2 % under de följande två åren och i Storbritannien är tillväxten omfattande. En måttlig ekonomisk tillväxt har inletts inom euroområdet.

Centralbankernas penningpolitik stöder fortfarande tillväxten. De sjunkande energipriserna, särskilt oljepriset, främjar tillväxtutsikterna för energiintensiva ekonomier som Finland.

År 2015 ökade Finlands BNP med endast 0,5 %. Exporten av varor och tjänster ökade med 0,6 % från året innan. Den finländska exportstrukturen var ensidig och dessutom var kostnadsnivån hög på den konkurrensutsatta världsmarknaden. Till följd av den svaga exportutvecklingen och krympande investeringar minskade importen med 0,4 %. Av de inhemska efterfrågeposterna var det endast den privata och offentliga konsumtionen som ökade. En ökning av hushållens reella inkomster bidrog till den positiva utvecklingen av den privata konsumtionen, vilket ledde till att den privata konsumtionen ökade med 1,4 % år 2015. De privata investeringarna minskade med en procent och endast jord- och vattenbyggnad samt investeringen i maskiner och anordningar ökade från föregående år. Till följd av några större investeringsobjekt förefaller det som om investeringen i maskiner och anordningar ökade en aning. På grund av strukturförändringen inom industrin fortsatte den långa nedgången inom industriproduktionen och produktionen minskade med 0,6 % från föregående år. Tjänsteproduktionen ökade med 0,9 %, vilket visar att ekonomin förändrats och blivit mer tjänsteorienterad än tidigare.

---

[3] Finlands officiella statistik (FOS): Offentliga sektorns underskott och skuld [e-publikation]. ISSN=1799-5906. 2015. Helsinki: Statistikcentralen [hänvisat: 11.4.2016]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/jali/2015/jali_2015_2016-03-31_tie_001_sv.html

År 2015 sjönk konsumtionspriserna med 0,2 % och utan beslutsbaserade skatteändringar hade utvecklingen under året varit klart mer deflatorisk.

År 2016 förutspås tillväxten bli 0,9 %. Tillväxten bygger i stor utsträckning på en gynnsam utveckling av investeringarna. Det är dock svårt att förutspå investeringarna av många olika orsaker och de är förknippade med tidsmässiga riskfaktorer. I fråga om tillväxtprognosen för 2016 finns det därmed risk för en nedgång. Den privata konsumtionen ökar något långsammare. Den ekonomiska tillväxten förutspås bli 1,2 % 2017 och 2018. Den ekonomiska tillväxten beror på den inhemska efterfrågan.

De risker i prognosen som gäller den internationella ekonomin är negativa. I Kina har den privata sektorns snabba skuldsättning fortsatt. Den höga och ökande skuldnivån i kombination med en långsammare tillväxt kan leda till chocker, som på grund av den kinesiska marknadens storlek och globala värdenätverk kan få omfattande konsekvenser. Inom euroområdet kan ekonomiernas återhämtning från skuld- och finanskrisen rentav bli svårare än vad som förutspåtts. Tillväxtutsikterna överskuggas av geopolitiska spänningar i bl.a. Ryssland och Mellanöstern. Också på finansmarknaden har nervositeten ökat. På grund av den tillväxtvänliga, lätta penningpolitiken har de låga räntenivåerna ökat viljan att ta risker. Investeringsflödena har riktats till bostads- och aktiemarknaden. På många marknader har prisstegringen varit snabb, och därmed har risken för stora korrigerande åtgärder ökat. De inhemska riskerna hänför sig till den realekonomiska utvecklingen och arbetsmarknaden. Konkurrenskraften är fortfarande svagare än i de konkurrerande länderna.

Läget på arbetsmarknaden var fortfarande dåligt 2015. Arbetslösheten steg klart från föregående år och under det förra året steg arbetslöshetsgraden till 9,4 %. Antalet långtidsarbetslösa har ökat snabbt till omkring 120 000 personer, medan antalet strukturarbetslösa har överskridit 210 000 personer. Förra året sjönk också antalet sysselsatta, i synnerhet inom branscherna handel, trafik och elektronikindustri. Utvecklingen av arbetets produktivitet förblev svag.

Antalet sysselsatta på arbetsmarknaden ökar något 2016 i och med att konjunkturläget förbättras en aning och antalet sysselsatta beräknas bli 0,3 % högre 2016 än året innan. Årsmedeltalet för arbetslöshetsgraden förutspås bli 9,3 %, eftersom inte enbart antalet sysselsatta utan också arbetskraften ökar. Det är synnerligen oroande att långtidsarbetslösheten och den strukturella arbetslösheten ökar så snabbt. År 2017 minskar arbetslöshetsgraden igen men är fortfarande hög. År 2016 ökar konsumentpriserna med 0,3 % och en stor del av uppgången beror på höjningar av indirekta skatter och administrativa avgifter. Konsumentpriserna kommer dock att stiga måttligt under de närmaste åren.

Finlands ekonomiska tillväxt kommer att bli långsammare än i de konkurrerande länderna under de närmaste åren och arbetslösheten är hög. Enligt prognosbilden blir den kumulativa tillväxten dämpad 2016–2018 och BNP över 2 % lägre än 2008. Finlands ekonomi är svag och står inför synnerligen stora utmaningar.

Sammanfattning av läget i den offentliga ekonomin 2015

Finlands offentliga ekonomi har visat ett djupt underskott sedan 2009. År 2015 var underskottet 5,7 miljarder euro, dvs. 2,7 % i förhållande till bruttonationalprodukten. Underskottet underskred den fastställda gränsen på 3 % i EU:s tillväxt- och stabilitetspakt. Den offentliga sektorns totala utgifter ökade ungefär lika mycket som de

totala inkomsterna. Den offentliga skulden överskred för första gången maximireferensvärdet på 60 % som fastställts i EU:s tillväxt- och stabilitetspakt.

Den offentliga ekonomin i Finland har under detta decennium uppvisat ett kontinuerligt underskott på grund av det långvarigt svaga konjunkturläget och långvariga förändringar i de ekonomiska strukturerna. Även om lågkonjunkturen avtagit belastas den offentliga sektorns finansiella ställning alltjämt av ökade utgifter till följd av befolkningens stigande medelålder. Det offentliga skuldförhållandet växer under hela valperioden trots att ökningen blir långsammare.

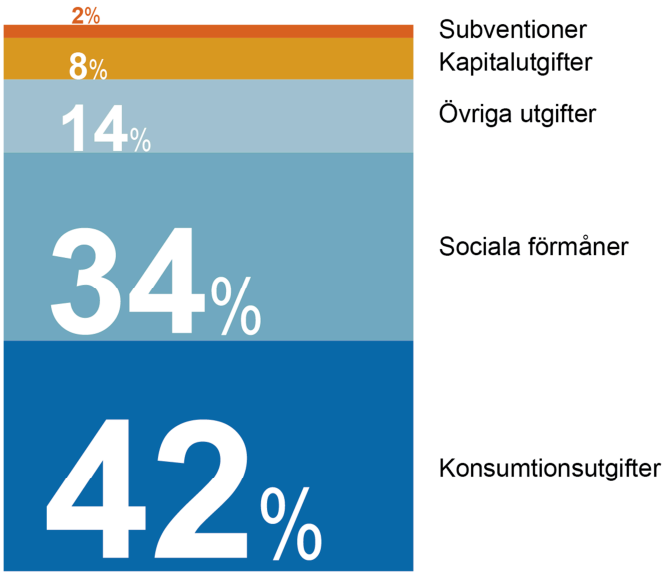
Saldot för statsfinanserna visade ett klart underskott 2015. Konjunkturväxlingarna avspeglades tydligare i statsfinanserna särskilt på grund av att skatteinkomsterna är så konjunkturkänsliga. Anpassningsåtgärder som dämpar utgiftsökningen kommer att minska underskottet i statsfinanserna under valperioden. Statsfinanserna kommer fortfarande att uppvisa underskott, eftersom den långsamma ekonomiska tillväxt som prognostiserats inte ger tillräckligt med skatteinkomster för att täcka utgifterna. Även den kommunala ekonomin uppvisade underskott 2015 och underskottet kommer inte att minska väsentligt under de närmaste åren. Den kommunala ekonomin belastas i synnerhet av att utgifterna för social- och hälsovårdstjänsterna ökar.

Arbetspensionsanstalternas överskott kvarstår på ca 1 % i förhållande till BNP under de närmaste åren. Arbetslöshetsutgifterna har försämrat saldot för de övriga socialskyddsfonderna, men detta balanseras i slutet av valperioden om arbetslösheten börjar sjunka och arbetslöshetsförsäkringspremierna höjs.

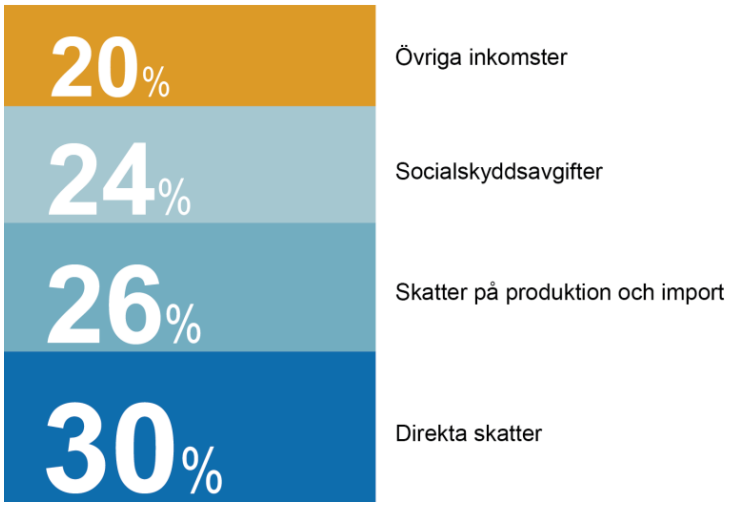
Den offentliga ekonomins utgifter har under de senaste åren ökat raskt i förhållande till BNP. Arbetslöshetsutgifter och åldersrelaterade utgifter har ökat utgiftsgraden. Också den minskande bruttonationalprodukten har en avsevärd inverkan på relationstalet. Utgiftsgraden uppskattas minska långsamt under valperioden tack vare anpassningsåtgärderna och en bättre arbetslöshetssituation.

Skattehöjningar har under de senaste åren ökat skatterna och avgifter av skattenatur i förhållande till BNP. Skattegraden uppskattas minska en aning inom de närmaste åren.

Figur 4. Den offentliga sektorns utgifter per slag 2015, % av totalutgifterna

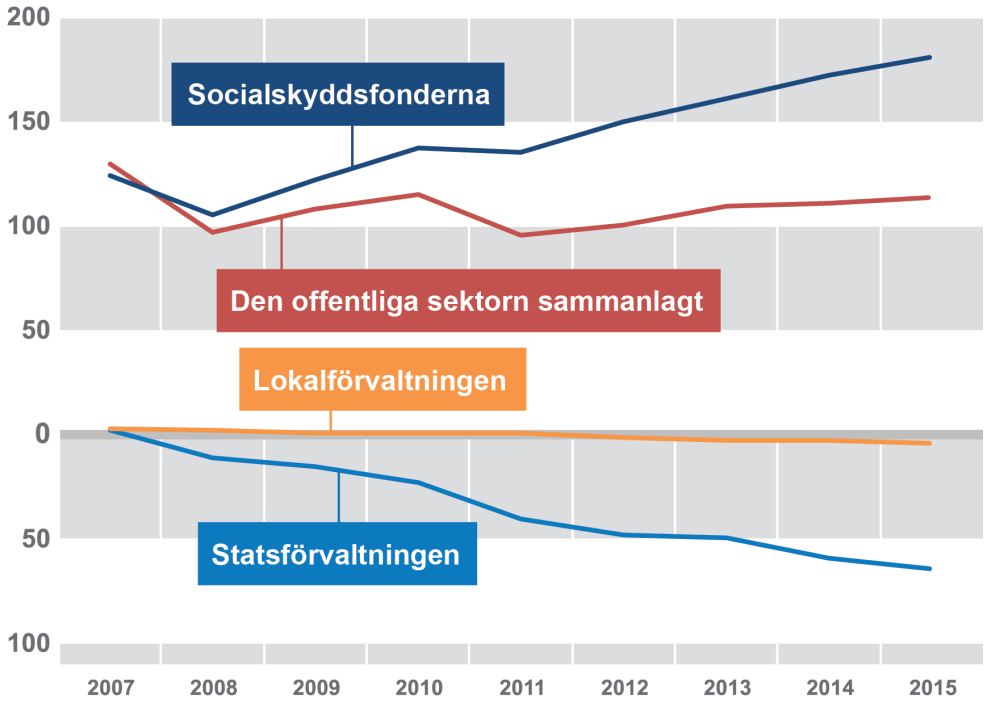


Figur 5. Den offentliga sektorns inkomster per slag 2015, % av totalutgifterna



Den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar har ökat de senaste åren främst tack vare att socialskyddsfonderna har ökat. Enligt Statistikcentralen uppgick den offentliga sektorns sammanlagda finansiella nettotillgångar, dvs. skillnaden mellan de finansiella tillgångarna och skulderna, till 114,4 miljarder euro vid utgången av 2015. Under året minskade stats- och lokalförvaltningens finansiella nettotillgångar med sammanlagt ca 5,4 miljarder euro. Sammanlagt ökade den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar med 2,8 miljarder euro. Uppgifterna baserar sig på Statistikcentralens statistik över den offentliga sektorns finansräkenskaper.

Figur 6. Den offentliga sektorns finansiella nettotillgångar 2007–2015, md euro



Källa: Statistikcentralen, 2015.

Statsförvaltningens finansiella nettotillgångar sjönk från föregående års nivå med ca 4,5 miljarder euro. Detta berodde i hög grad på förändringar i de kontanta medlen och i synnerhet i insättningarna, som också under tidigare år varit cykliska. I slutet av året överskred statsskulden finansieringsmedlen med 63,2 miljarder euro. Lokalförvaltningens finansiella nettotillgångar minskade med ca 0,9 miljarder euro. Minskningen berodde bl.a. på minskade insättningar och en ökning av lånestocken.

Arbetspensionsanstalternas och de övriga socialskyddsfondernas finansiella nettotillgångar ökade under 2015 med ca 8,3 miljarder euro. I slutet av året var skillnaden mellan tillgångarna och skulderna 181 miljarder euro. Ökningen av arbetspensionsanstalternas finansiella nettotillgångar berodde i huvudsak på kapitalvinster på noterade aktier och andelar i placeringsfonder. Samtidigt överförde arbetspensionsanstalterna sitt ägande från skuldebrev till noterade aktier och fondandelar. Arbetspensionsanstalternas placeringar i noterade aktier ökade för första gången sedan 2013.

3.2 Statsfinanserna

3.2.1 Statens ekonomiska totalkalkyler

En ny översikt över intäkterna och kostnaderna samt den ekonomiska situationen för den helhet som utgörs av budgetekonomin, statens affärsverk och de statliga fonderna utanför budgeten har tagits in i regeringens årsberättelse.

Avsikten med statens totalkalkyler (intäkts- och kostnadskalkyl samt balansräkning) är att ge en bättre helhetsbild än i nuläget av statsfinanserna som är underställda statsrådet (den juridiska personen staten). Totalkalkylerna har upprättats genom att budgetekonomin, affärsverken och fonderna utanför budgetekonomin har kombinerats. De bolag och intressebolag som staten har bestämmande inflytande över ingår i värdepappren för anläggningstillgångar i kalkylerna.

Regeringens årsberättelse har även hittills innehållit uppgifter om boksluten för budgetekonomin, affärsverken och de statliga fonderna utanför budgeten, men i separata delar. Informationen i de nya totalkalkylerna som nu upprättats är informativ, de har upprättats på basis av enheternas officiella bokslut, men de har inte reviderats. Statens totalkalkyler presenteras mer ingående i bilaga 2 i kap. 7 i regeringens årsberättelse.

De statsfinansiella interna posternas effekt, det vill säga de inbördes transaktionerna mellan statens ämbetsverk, fonderna och affärsverken, har eliminerats i intäkts- och kostnadskalkylen och balansräkningen i totalkalkylerna. Interna hyror, affärsverkens tillgångsposter och intäktsföring av vinster, fondernas kassamedel, statens interna pensionsavgifter och överföringarna till budgetekonomin är betydande elimineringsposter.

- Senatfastigheters hyror från ämbetsverken i statens budgetekonomi minskar hyresintäkterna och hyreskostnaderna med 554 miljoner euro.
- Affärsverkens egendom, såsom byggnader och jordområden, syns som placeringar i verkens grundkapital i budgetekonomins balansräkning, medan de i den totala balansräkningen rapporteras i enlighet med tillgångspostens karaktär. Elimineringen av ägandet av affärsverken minskar placeringarna i anläggningstillgångar och eget kapital med 5 910 miljoner euro.

- Eliminering av fordringar på fondernas samlingskonton: fondernas kassamedel är en del av statskassan vilket minskar banktillgodohavandena och de kortfristiga skulderna med 1 747 miljoner euro i totalkalkylen.
- Ämbetsverkens och inrättningarnas pensionsavgifter (arbetsgivarens andel) minskar intäkterna och personalkostnaderna med 736 miljoner euro.
- Elimineringen av överföringarna från statens pensionsfond till budgeten minskar överföringsekonomins intäkter och den totala balansräkningens egna kapital med 2 264 miljoner euro.
- Elimineringen av intäktsföringen av affärsverkens vinster minskar de finansiella intäkterna och ökar det egna kapitalet med 1 654 miljoner euro.

Intäkts- och kostnadskalkyl

Tabell 1. Statens totala intäkts- och kostnadskalkyl, mn euro

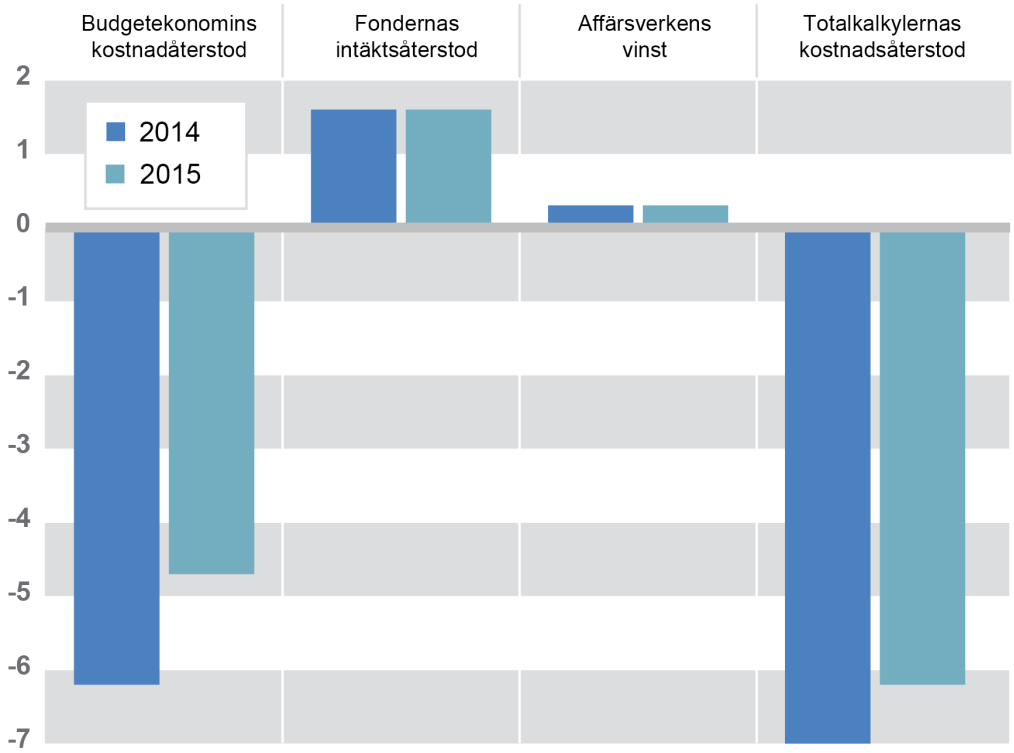
Statens totala intäkts- och kostnadskalkyl	1.1.–31.12.2014	1.1.–31.12.2015
Intäkter av verksamhet	3 594	3 393
Kostnader för verksamhet	10 317	9 787
Återstod I	**-6 723**	**-6 394**
Finansiella intäkter	2 103	1 321
Finansiella kostnader	2 310	2 252
Extraordinara intäkter	143	115
Extraordinara kostnader	16	16
Återstod II	**-6 802**	**-7 226**
Överföringsekonomins intäkter	1 131	1 388
Överföringsekonomins kostnader	40 817	40 515
Återstod III	**-46 488**	**-46 354**
Intäkter av skatter och obligatoriska avgifter	39 477	40 121
Räkenskapsperiodens intäkts-/kostnadsåterstod	**-7 012**	**-6 233**

Intäkts- och kostnadskalkylen visar om de intäkter som kommit in räcker till för att täcka kostnaderna under räkenskapsperioden. År 2015 var underskottet 6,2 miljarder euro. Det har minskat med 0,8 miljarder euro sedan 2014. Underskottet i statens totalkalkyl var 1,5 miljarder euro större än budgetekonomins underskott. Det beror på elimineringen av de interna transaktionerna av vilka fondöverföringarna och intäktsföringen av affärsverkens vinster i budgetekonomin är de största. Totalkalkylen ger en riktigare bild av underskottet i statsfinanserna än intäkts- och kostnadskalkylerna som presenteras separat.

Det har varit nödvändigt att finansiera statens årliga löpande kostnader med upplåning och med realisering av egendom.

I figur 7 presenteras kostnadsåterstoden i den totala intäkts- och kostnadskalkylen samt intäkts-/kostnadsåterstoden i budgetekonomin, fondekonomin och affärsverkens vinst separat.

Figur 7. Intäkts- och kostnadsåterstoderna 2014–2015, md euro



Balansräkning

Tabell 2. Statens totala balansräkning, mn euro

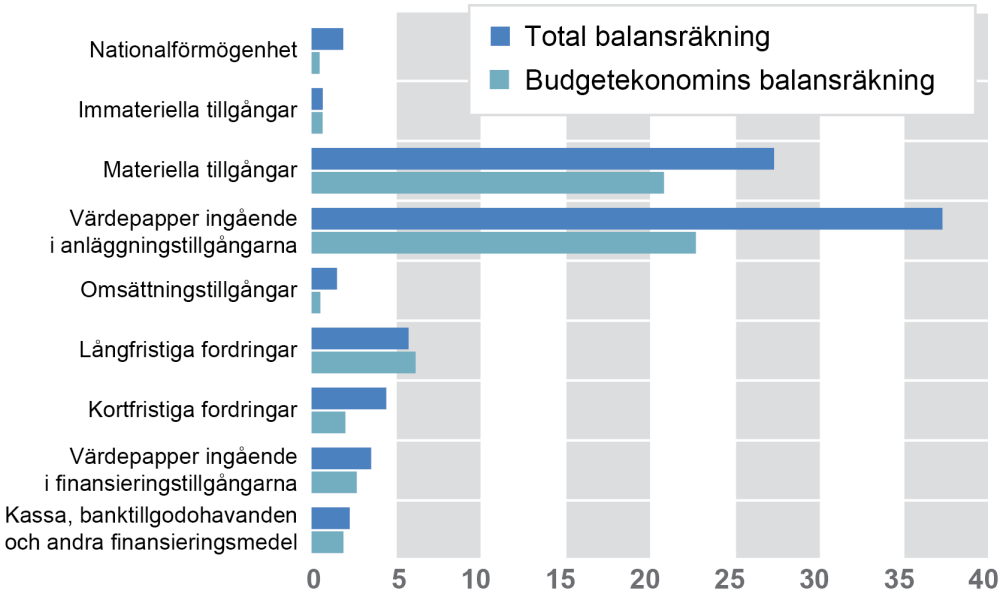
AKTIVA	31.12.2014	31.12.2015
NATIONALFÖRMÖGENHET	**1 692**	**1 863**
Immateriella tillgångar	511	647
Materiella tillgångar	27 407	27 301
Värdepapper ingående i anläggningstillgångarna och övriga långfristiga placeringar	37 343	37 244
ANLÄGGNINGSTILLGÅNGAR OCH ÖVRIGA LÅNGFRISTIGA PLACERINGAR SAMMANLAGT	**65 261**	**65 192**
Omsättningstillgångar	1 758	1 490
Långfristiga fordringar	5 732	5 718
Kortfristiga fordringar	4 289	4 401
Värdepapper ingående i finansieringstillgångarna och övriga kortfristiga placeringar	2 699	3 513
Kassa, banktillgodohavanden och andra finansieringsmedel	2 008	2 244
OMSÄTTNINGS- OCH FINANSIERINGSTILLGÅNGAR Sammanlagt	**16 487**	**17 367**
AKTIVA TOTALT	**83 440**	**84 422**
PASSIVA		
EGET KAPITAL		
Eget kapital	-22 671	-27 729
Fondkapital (övriga statliga fonder och donerade medel)	8	8
Reserver	3	6
FRÄMMANDE KAPITAL		
Långfristigt	87 149	88 542
Kortfristigt	18 952	23 594
FRÄMMANDE KAPITAL SAMMANLAGT	**106 101**	**112 137**
PASSIVA TOTALT	**83 440**	**84 422**

Balansräkningen visar den ekonomiska situationen dagen för bokslutet, det vill säga tillgångsposter och skulder. Tillgångsposterna består av nationalförmögenheten (egendom i form av kultur- och naturarv, t.ex. historiska byggnader, nationalparker) anläggningstillgångar och övriga utgifter med lång verkningstid (t.ex. jordområden, byggnader, datasystem) samt övriga omsättningstillgångar och finansieringstillgångar.

Skulderna består av reserver (gäller endast fonderna) samt främmande kapital indelat i långfristiga och kortfristiga skulder. En skuld eller en del av en skuld som förfaller till betalning efter ett år eller senare anses långfristig. Eget kapital visar nettotillgångarna när tillgångsposterna minskats med reserver och främmande kapital.

I figur 8 visas tillgångsposternas fördelning i budgetekonomins balansräkning och i den totala balansräkningen för 2015.

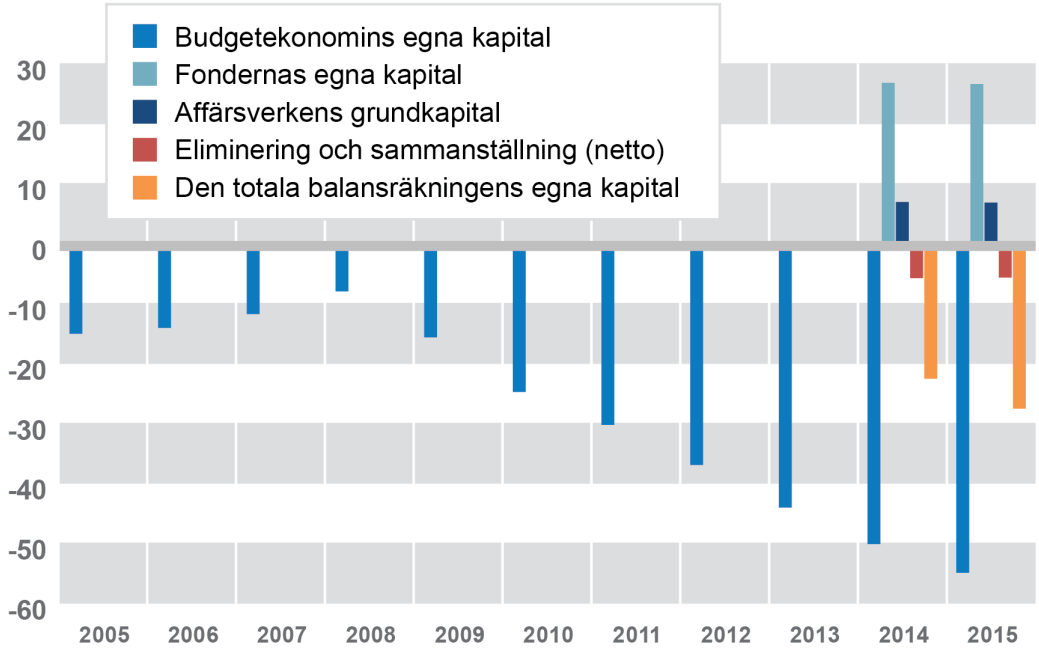
Figur 8. Fördelningen av tillgångsposternas i balansräkningen 2015, md euro



Eget kapital

Det egna kapitalet i statens totala balansräkning utgörs av eget kapital i statens namn samt fondernas och affärsverken egna kapital. I statens totala balansräkning var det egna kapitalet 27,7 miljarder euro negativt 2015. Jämfört med 2014 har det negativa egna kapitalet ökat med 5,1 miljarder euro.

Figur 9. Eget kapital, utveckling 2005–2015, md euro



Det egna kapitalet i statens totala balans är klart mindre negativt än det egna kapitalet i statens budgetekonomi. Det beror både på fondernas och affärsverkens situation. Det sammanlagda egna kapitalet har dock försvagats under de två senaste åren som det finns tillgänglig information om. Det beror till stor del på underskottet i statens budgetekonomi.

I den ingående balansen för statens budgetekonomi 1.1.1998 var det egna kapitalet negativt med cirka 30 miljarder euro. Situationen berodde såväl på statens starka skuldsättning i början av 1990-talet som på de lösningar som gjordes när den ingående balansen upprättades. En del av nationalförmögenheten lämnades utanför balansen och statens bolagsinnehav värderades synnerligen försiktigt. Åren 1998–2008 var statens intäkts- och kostnadskalkyler i regel positiva. Detta påverkade statens ekonomiska situation kraftigt, och 2008 var det egna kapitalet i statens budgetekonomi bara negativt till 8,1 miljarder euro.

På grund av finanskrisen har boksluten för statens budgetekonomi från och med 2009 visat förlust. Detta har försvagat statens ekonomiska situation och lett till ett ökat negativt eget kapital för staten. Från och med 2012 har statens ekonomiska situation till sitt nominella värde varit sämre än den ingående balansen 1998. Statens egendom har inte heller ökat i samma förhållande som det främmande kapitalet. Andra utgifter än investeringsutgifterna har täckts genom upplåning.

Främmande kapital

Enligt den totala balansräkningen var statens främmande kapital 31.12.2015 sammanlagt 112 miljarder euro, en ökning på totalt 6,0 miljarder euro. Statens nya skuld 2015 har använts både till investeringar och till löpande utgifter, det vill säga till att täcka räkenskapsperiodens underskott.

Offentligt noterade värdepapper

I följande tabell visas bokföringsvärdet och marknadsvärdet för de offentligt noterade värdepappren i statens budgetekonomi samt i Statens pensionsfond och i Solidium. För statens budgetekonomis vidkommande presenteras endast de placeringar som räknas som placeringar i anläggningstillgångar och övriga långfristiga placeringar.

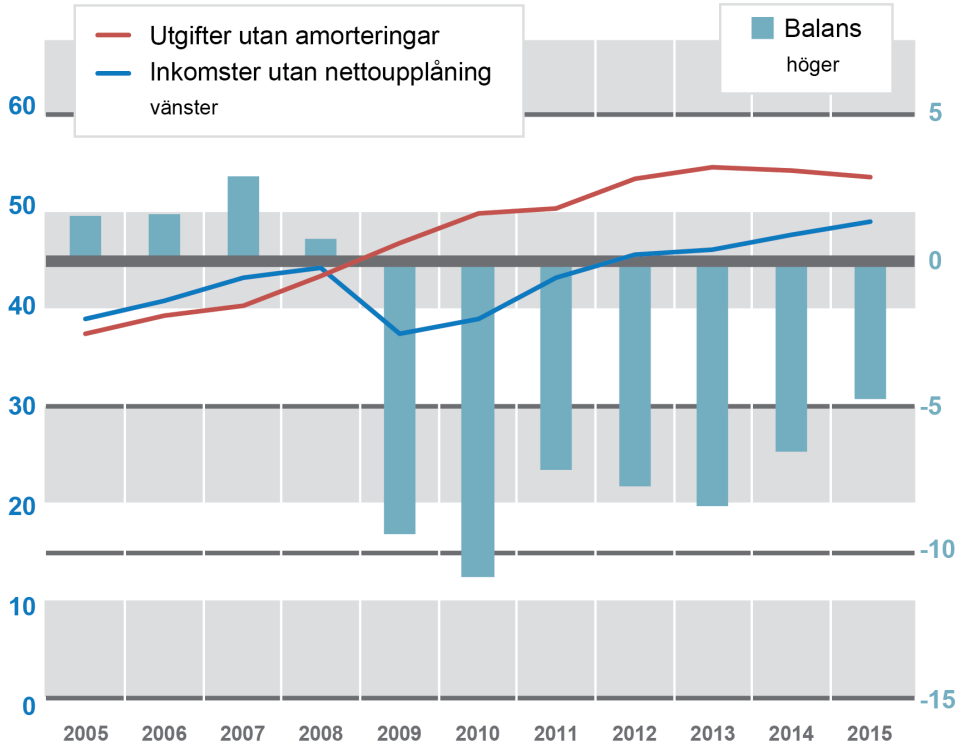
Tabell 3. Offentligt noterade värdepapper och andelar, md euro

	Budgetekonomi		Statens pensionsfond		Solidium		Totalt	
	Bokfö-rings-värde	Marknads-värde	Bokfö-rings-värde	Marknads-värde	Bokfö-rings-värde	Marknads-värde	Bokfö-fö-rings-värde	Marknads-värde
Totalt 2015	5,7	10,2	14,4	17,5	3,7	7,3	23,7	35,0
Totalt 2014	5,7	10,9	14,3	17,1	4,1	8,1	24,0	36,1
Ändring från 2014 till 2015	0,0	-0,6	0,1	0,4	-0,4	-0,8	-0,3	-1,1
Ändring från 2014 till 2015 %	0,0	-5,9	0,9	2,2	-10,7	-9,9	-1,3	-3,0

3.2.2 Statens budgetekonomi, budget och bokslut

Statens budgetekonomi har uppvisat underskott sedan 2009 och 2015 innebär inga förändringar i situationen. I 2015 års bokslut var underskottet i budgetekonomin dock cirka 1,8 miljarder euro mindre än året innan.

Figur 10. Budgetekonomins inkomster, utgifter och balans, md euro



Budgeten och tilläggsbudgetar

Den ordinarie budgeten kompletterades med fyra tilläggsbudgetar

I regeringens budgetproposition för 2015 (inklusive den kompletterande propositionen) uppgick utgifterna till totalt 53,8 miljarder euro, vilket var cirka 0,2 miljarder euro mindre än den ordinarie budgeten för 2014. Underskottet i budgetekonomin uppskattades till 4,7 miljarder euro. Utöver regeringens ordinarie budgetproposition för 2015 lämnades fyra tilläggsbudgetar till riksdagen. Totalt uppgick budgetens och tilläggsbudgetarnas utgifter till 54,4 miljarder euro.

De budgeterade ramutgifternas totalbelopp understeg den fastställda anslagsramen

I valperiodens första rambeslut den 5 oktober 2011 fastställdes 42 236 miljoner euro som anslagsram för 2015 baserat på 2012 års prisnivå. Till följd av utgiftsbesparingar sänktes ramnivån för 2015 två gånger med sammanlagt 1,65 miljarder 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 2015 justerats i överensstämmelse med förändringarna i prisnivån och utgiftsstrukturen, vilket hade som följd att ramnivån preciserades till 42 167 miljoner euro hösten 2014. Efter de totala ramutgifterna i regeringens budgetproposition (inklusive den kompletterande propositionen) lämnade en så kallad ofördelad reserv på 52 miljoner euro utöver reserven på 200 miljoner euro i tilläggsbudgeten. Riksdagen budgeterade hela den ofördelade reserven för olika utgifter i den ordinarie budgeten.

I den första tilläggsbudgeten för 2015 finansierades utgifter av engångskaraktär också med 33,8 miljoner euro av det reserverade ramanslaget som kvarstod från 2014. När den förra regeringen avgick fanns det inte någon gällande ramnivå för 2015, men våren 2015 fattade regeringen Sipilä i sitt regeringsprogram beslut om en årlig tilläggsbudgetreservering på 300 miljoner euro för ramutgifter. Reserveringen togs i bruk för första gången i den andra tilläggsbudgeten för 2015.

I tilläggsbudgetarna avsattes tilläggsanslag bland annat för att stödja sysselsättningen och tillväxten, för gruvverksamheten i Talvivaara samt för kostnader orsakade av det ökade antalet flyktingar och asylsökande. I samband med planen för de offentliga finanserna våren 2014 fattade regeringen beslut om nya anpassningsåtgärder som gäller åren 2015–2018. De nya inbesparingarna för utgiftssidan gällde särskilt 2015 och riktade sig i stor utsträckning till utgifter av olika slag och omfattade olika förvaltningsområden. Samtidigt beslutade regeringen också om nya, tillväxtstödjande insatser. 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.

I regeringens rambestämmelser konstateras att om utgiftsnivån efter tilläggsbudgetarna stannar under ramnivån får skillnaden, dock högst 200 miljoner euro, trots ramarna användas följande år för utgifter av engångskaraktär. År 2015 underskred den budgeterade nivån för utgifterna som hänför sig till ramen utgiftsramen med cirka 208 miljoner euro, varav 200 miljoner euro kunde överföras till 2016.

Trots den ringa nettoförändringen av inkomstposterna i tilläggsbudgetarna, förändrades de beräknade inkomsterna avsevärt för budgetens olika inkomstslag. De beräk-

nade skatteinkomsterna sänktes med ett nettobelopp på 119 miljoner euro. I eurobelopp mest sjönk uppskattningarna av momsintäkterna, energiskatteintäkterna samt bilskatteintäkterna. De beräknade skatteinkomsterna i sin tur steg när det gäller förvärvs- och kapitalinkomstskatter, samfundsskatter samt arvs- och gåvoskatter. Den huvudsakliga orsaken till förändringarna i de beräknade skatterna var de förändrade bedömningarna av totalekonomins utveckling, men även uppgifter om utfall.

Uppskattningen av intäktsföringen från Senatsfastigheter höjdes med 160 miljoner euro till 370 miljoner euro huvudsakligen på grund av försäljningen av universitetsfastighetsbolagen. Uppskattningen av inkomsterna av blandad natur sänktes med 130 miljoner euro. Uppskattningen av de lån som betalas tillbaka till staten höjdes i sin tur med cirka 100 miljoner euro.

Statsbudgetens utfall

Staten fick 2015 in sammanlagt 39,9 miljarder euro i skatteinkomster, det vill säga 671 miljoner euro mer (1,7 %) än 2014. Skatteinkomsterna översteg det budgeterade med 149 miljoner euro (0,4 %). Skatteinkomsterna behandlas närmare i kapitel 3.2.4 i årsberättelsen.

Det kom in sammanlagt 9,0 miljarder euro i andra inkomster än skatteinkomster i budgetekonomin, vilket var 630 miljoner euro mer (7,5 %) än föregående år, men 323 miljoner euro under (3,5 %) det budgeterade. Av denna summa inflöt 6,1 miljarder euro i form av inkomster av blandad natur, 2,4 miljarder euro som ränteinkomster och intäktsföring av vinst och 0,5 miljarder euro som inkomster av lån som beviljats av staten. I sin helhet underskred beloppet inkomster 2015 de beräknade inkomsterna med 174 miljoner euro (1,9 %).

Utgifterna uppgick enligt bokslutet till 53,7 miljarder euro. De sjönk med en procent jämfört med året innan och underskred budgetens anslag med 687 miljoner euro.

Tabell 4. Statsbudgetens utfall, mn euro

	2015 budgetar	2015 bokslut
Skatt på förvärvs- och kapitalinkomst	9 034	9 094
Samfundsskatt	2 677	2 761
Mervärdesskatt	16 658	16 628
Övriga skatter	11 423	11 457
Övriga inkomster	9 353	9 030
Sammanlagt	**49 145**	**48 971**
Nettoupplåning och skuldhantering[4]	5 241	4 406
Inkomstposter sammanlagt	**54 387**	**53 377**
Konsumtionsutgifter	14 176	14 131
Överföringsutgifter	36 832	36 233
Investeringsutgifter	1 750	1 741
Övriga utgifter	1 628	1 596
Anslag sammanlagt	**54 387**	**53 700**
Finansårets överskott/underskott		-323
Bokslutsunderskott (inkl. tidigare år)		**-6 945**

[4] Inkluderar skuldhanteringsuppgifter redovisade som netto.

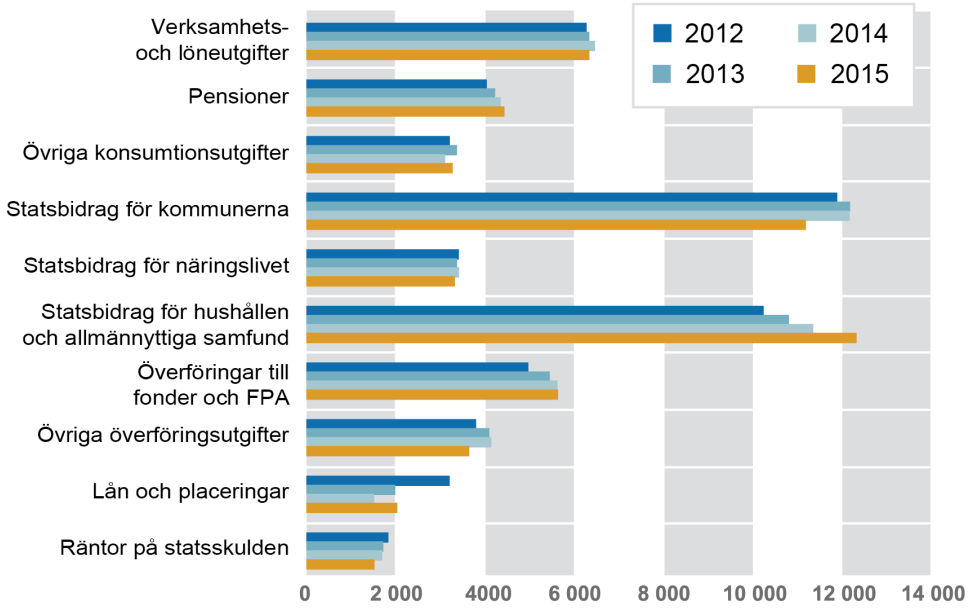
Nedan har den reella användningen av budgetekonomins anslag under året undersökts, m.a.o. ingår användningen av fleråriga anslag som överförts från tidigare år. Användningen förblev nästan på samma nivå som året innan (2014: 53 941 miljoner euro, 2015: 53 831 miljoner euro) och det var en procent lägre än budgeterat belopp. Det fanns dock stora skillnader mellan huvudtitlarna när det gäller utfallsgrad. I tabellen nedan presenteras inkomster och användningen av anslag åren 2014–2015. Utfallet kan överskrida budgetens belopp när det gäller förslagsanslag samt då det använts anslag som överförts från tidigare år. Anslag från tidigare år som förblev oanvända uppgick till 544 miljoner euro.

Tabell 5. Inkomster och användningen av anslag 2014–2015, mn euro

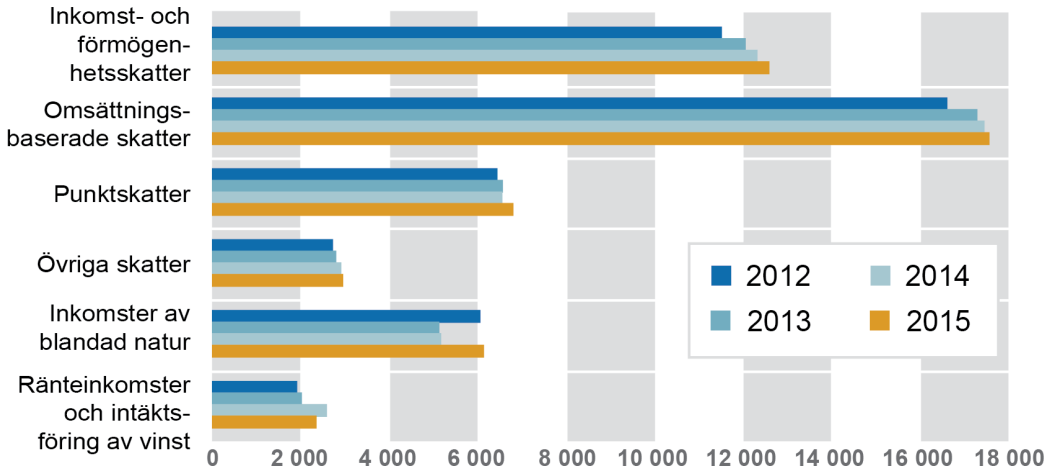
	Bokslut 2014	Bokslut 2015	Ändring 2014–2015	Budgetar 2015	Utfalls-falls-grad
11. Skatter och inkomster av skattenatur	39 270	39 941	1,7 %	39 792	*100 %*
12. Inkomster av blandad natur	5 180	6 147	19 %	5 920	*104 %*
13. Ränteinkomster, inkomster av försäljning av aktier och intäktsföring av vinst	2 597	2 362	-9 %	2 915	*81 %*
15. Lån	6 177	4 927	-20 %	5 759	*86 %*
Inkomster sammanlagt	**53 225**	**53 377**	**0 %**	**54 387**	***98 %***
21. Riksdagen	156	159	2 %	174	*91 %*
22. Republikens president	37	12	-66 %	19	*65 %*
23. Statsrådets kansli	219	174	-20 %	187	*93 %*
24. Utrikesministeriets förvaltningsområde	1 424	1 355	-5 %	1 223	*111 %*
25. Justitieministeriets förvaltningsområde	890	916	3 %	923	*99 %*
26. Inrikesministeriets förvaltningsområde	1 275	1 375	8 %	1 329	*103 %*
27. Försvarsministeriets förvaltningsområde	2 660	2 702	2 %	2 716	*99 %*
28. Finansministeriets förvaltningsområde	16 730	16 487	-1 %	16 804	*98 %*
29. Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	6 688	6 813	2 %	6 806	*100 %*
30. Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	2 672	2 305	-14 %	2 626	*88 %*
31. Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	2 958	3 157	7 %	2 960	*107 %*
32. Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	3 371	3 807	13 %	3 889	*98 %*
33. Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	12 878	12 797	-1 %	12 934	*99 %*
35. Miljöministeriets förvaltningsområde	271	242	-11 %	204	*119 %*
36. Räntor på statsskulden	1 713	1 530	-11 %	1 593	*96 %*
Utgifter totalt	**53 941**	**53 831**	**0 %**	**54 387**	***99 %***

I utrikesministeriets anslag för utvecklingssamarbete har det sammanlagda beloppet av poster som överförs varit mycket stort och 2015 har detta belopp målmedvetet sänkts. Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde har entreprenaderna för utveckling av trafikledsnätet och därmed också utbetalningarna inte till alla delar framskridit enligt planerna, varvid det för utgifterna används anslag som överförts från tidigare år. Inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde kan den låga användningsgraden kopplas till stödprogrammen och förändringar i tidtabeller för programmens utbetalningar. Momentvisa utfallskalkyler av statens budget finns i bilaga 2 till regeringens årsberättelse.

Figur 11. Användning av anslag enligt utgifternas art, mn euro



Figur 12. Budgetekonomins inkomster, mn euro



Intäkter och kostnader

Den statliga budgetekonomins intäkts- och kostnadskalkyl ingår i bilaga 2 till regeringens årsberättelse. Statens intäkts- och kostnadskalkyl uppvisade en kostnadsåterstod på 4,7 miljarder euro från 2015. År 2014 var kostnadsåterstoden 6,2 miljarder euro.

Intäkterna 2015 uppgick sammanlagt till 47,2 miljarder euro. Skatteintäkterna behandlas i kapitel 3.2.4. De största av överföringsekonomins intäkter var intäkter från Europeiska unionen och överföringar från fonderna. Dessa behandlas i kapitel 3.2.5 och 3.2.6.

Tabell 6. Budgetekonomins intäkter åren 2010–2015, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intäkter av verksamhet	1 236	1 248	1 352	1 330	1 438	1 199
Finansiella intäkter	1 568	2 096	1 533	1 178	2 705	2 175
Extraordinära intäkter	44	75	93	31	143	115
Överföringsekonomins intäkter	2 948	2 985	3 093	3 224	3 037	3 682
Intäkter av skatter och obligatoriska avgifter	32 285	36 389	37 353	38 712	39 355	40 002
Sammanlagt	**38 081**	**42 794**	**43 424**	**44 475**	**46 678**	**47 173**

På minskningen av verksamhetens intäkter inverkade framför allt att Teknologiska forskningscentralen VTT inte längre ingår i budgetekonomin. Minskningen av de finansiella intäkterna beror i huvudsak på att dividendinkomsterna blivit mindre. Överföringsekonomins intäkter ökade 2015, vilket närmast berodde på ökningen av intäktsföringen av Statens pensionsfonds medel.

De viktigaste intäkterna av verksamheten är den avgiftsbelagda verksamhetens intäkter för de tjänster de statliga myndigheterna producerar.

Tabell 7. Statens avgiftsbelagda verksamhet enligt prestationsslag åren 2010–2015, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Offentligrättsliga prestationer	299	327	355	360	356	345
Marknadsprestationer*	284	295	300	298	278	215
Prestationer prissatta med stöd av speciallagar	309	322	341	335	338	329
Sammanlagt	**892**	**944**	**996**	**994**	**973**	**890**

* Övriga prestationer med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) som prissätts på företagsekonomiska grunder.

I tabellen ingår inte inkomster från sponsorer och inte heller kreditförluster. I siffrorna 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 524 miljoner euro 2015.

De största intäkterna av de offentligrättsliga prestationerna kommer från hushållen och näringslivet. År 2015 betalade hushållen mest avgifter till Polisstyrelsen (63 miljoner euro) och Trafiksäkerhetsverket (28 miljoner euro) och näringslivet till Trafiksäkerhetsverket (46 miljoner euro) och Strålskyddscentralen (19 miljoner euro).

Kostnaderna år 2015 uppgick till sammanlagt 51,9 miljarder euro och drygt tre fjärdedelar av dem utgjordes av överföringsekonomins kostnader. I de finansiella kostnaderna anges nettobelopp för räntor orsakade av skulder samt emissions-, kapital och kursdifferenser och kreditförluster.

Tabell 8. Kostnaderna inom budgetekonomin 2010–2015, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kostnader av verksamhet	9 410	9 692	10 107	10 117	10 168	9 701
Finansiella kostnader	2 091	2 013	2 001	1 737	2 071	1 895
Extraordinära kostnader	44	84	11	10	16	16
Överföringsekonomins kostnader	35 599	36 554	37 920	39 727	40 575	40 298
Sammanlagt	**47 144**	**48 343**	**50 040**	**51 591**	**52 830**	**51 910**

Av kostnaderna av verksamheten var 4,5 miljarder euro personalkostnader och 2,6 miljarder euro inköp av tjänster. Att Teknologiska forskningscentralen VTT inte längre ingår i budgetekonomin inverkade också på de minskade kostnaderna av verksamheten.

I överföringsekonomins kostnader ingår statsbidrag och statsandelar. Överföringsekonomins utgifter för lokalförvaltningen, det vill säga kommuner och samkommuner, var 11,5 miljarder euro (bl.a. statsandelar samt statsbidrag för basservice och undervisnings- och kulturverksamhet). Socialskyddsfonderna erhöll 12,3 miljarder euro för genomförandet av den lagstadgade sociala tryggheten (bland annat folkpensioner, sjukförsäkring, utkomstskydd för arbetslösa, barnbidrag, räntestöd för studielån och studiepenning). I överföringsekonomins kostnader ingår dessutom stöd och bidrag för näringslivet, privata inrättningar, organisationer och föreningar samt hushåll.

Balansräkning

Den statliga budgetekonomins balansräkning ingår i bilaga 2 till regeringens årsberättelse.

Balansomslutningen uppgick till 57,8 miljarder euro och den ökade jämfört med året innan med 1,9 miljarder euro. Över hälften kan förklaras av ökningen av placerade likvida medel. Därtill har balansräkningen svällt på grund av byggnadsprojekt, såsom grundrenoveringen av riksdagens fastigheter. De största posterna under anläggningstillgångar och övriga långfristiga placeringar är väg- och järnvägskonstruktioner samt placeringar i aktier och affärsverk.

Statens eget kapital minskade under 2015 på grund av kostnadsåterstoden. En utredning om statsskulden finns i kapitel 3.2.7.

Tabell 9. Budgetekonomins balansräkning, mn euro

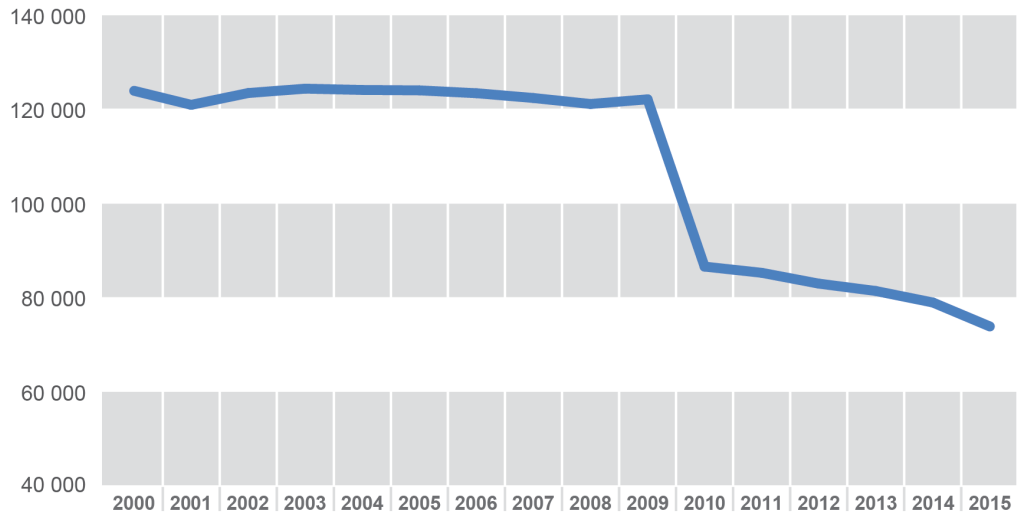
AKTIVA	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
NATIONAL-FÖRMÖGENHET	**270**	**269**	**273**	**292**	**332**	**468**
Immateriella tillgångar	360	393	433	461	504	642
Materiella tillgångar	19 978	20 175	20 239	20 446	20 871	20 798
Värdepapper ingående i anläggningstillgångarna och övriga långfristiga placeringar	20 671	21 601	22 654	22 013	22 466	22 683
ANLÄGGNINGSTILL-GÅNGAR OCH ÖVRIGA LÅNGFRISTIGA PLACE-RINGAR SAMMANLAGT	**41 010**	**42 169**	**43 327**	**42 920**	**43 840**	**44 124**
Omsättningstillgångar	501	510	521	522	524	510
Långfristiga fordringar	2 083	3 157	4 892	6 058	6 044	6 137
Kortfristiga fordringar	1 658	1 590	1 700	1 866	1 835	1 987
Värdepapper ingående i finansieringstillgångarna och övriga kortfristiga placeringar	10 620	8 775	6 342	3 650	1 600	2 660
Kassa, banktillgodohavanden och övriga finansieringsmedel	835	1 647	1 245	881	1 668	1 871
OMSÄTTNINGS- OCH FINANSIERINGSTILLGÅN-GAR SAMMANLAGT	**15 697**	**15 679**	**14 699**	**12 978**	**11 671**	**13 165**
AKTIVA SAMMANLAGT	**56 976**	**58 117**	**58 299**	**56 190**	**55 844**	**57 757**

PASSIVA	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
EGET KAPITAL						
Statens kapital	-24 897	-30 446	-37 062	-44 178	-50 329	-55 066
Fondernas kapital	6	6	6	7	8	8
FRÄMMANDE KAPITAL						
Långfristigt	55 673	65 654	74 058	81 302	86 071	87 637
Kortfristigt	26 193	22 902	21 296	19 058	20 094	25 178
FRÄMMANDE KAPITAL SAMMANLAGT	**81 866**	**88 557**	**95 354**	**100 361**	**106 165**	**112 815**
PASSIVA SAMMANLAGT	**56 976**	**58 117**	**58 299**	**56 190**	**55 844**	**57 757**

3.2.3 De statsanställdas situation

Antalet anställda som omfattas av statsbudgeten nådde 1988 toppnoteringen på 215 300. År 2015 återstod en tredjedel. Minskningen uppgår till totalt 140 000 anställda, varav den största delen, cirka 80 000, beror på att ämbetsverk och inrättningar ombildats till affärsverk och bolag och cirka 30 000 på att universitetssektorn flyttades ut ur statsbudgeten 2010. Vidare har antalet anställda minskat med 20 000 till följd av budgetnedskärningar och produktivitetsprogram.

Figur 13. Antal anställda inom budgetekonomin 2000–2015

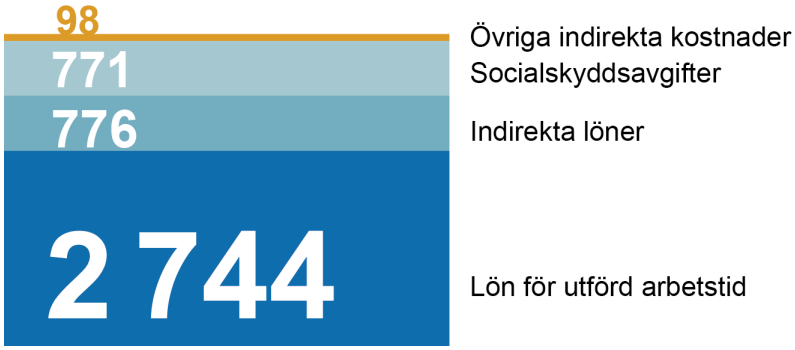


Antalet årsverken inom budgetekonomin 2015 var 5 500 färre än 2014. Minskningarna berodde bland annat på att Teknologiska forskningscentralen VTT bolagiserades och på de reformer och andra anpassningsåtgärder som vidtagits inom försvarsmakten och vid NTM-centralerna och andra ämbetsverk.

Tabell 10. Nyckeltal för personalen inom budgetekonomin 2011–2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
		f-%		f-%		f-%		f-%		f-%
Antalet anställda och personalkostnader										
Årsverken	83 312	-1,7	81 484	-2,2	80 380	-1,4	78 639	-2,2	73 132	-7,0
Genomsnittsålder, år	45,7	0,2	45,9	0,4	46,1	0,4	46,3	0,4	46,4	0,2
Arbetskraftskostnader sammanlagt, mn euro	4 532	1,0	4 607	1,7	4 662	1,2	4 693	0,7	4 388	-6,5
Pris per årsverke, euro	54 400	2,7	56 543	3,9	58 005	2,6	59 677	2,9	60 007	0,6
Andel utförd arbetstid av årsarbetstiden, % [5]	78,7	-3,1	78,8	0,1	78,1	-0,9	78,2	0,1	79,2	1,3
Arbetshälsa										
Total arbetstrivsel [6]	3,37	1,2	3,40	0,9	3,42	0,6	3,43	0,3	3,45	0,6
Sjukfrånvaro, arbetsdagar/årsverke	9,7	0,0	9,3	-4,1	9,0	-3,2	8,9	-1,1	8,6	-3,4

Figur 14. Arbetskraftskostnadernas fördelning 2015, mn euro



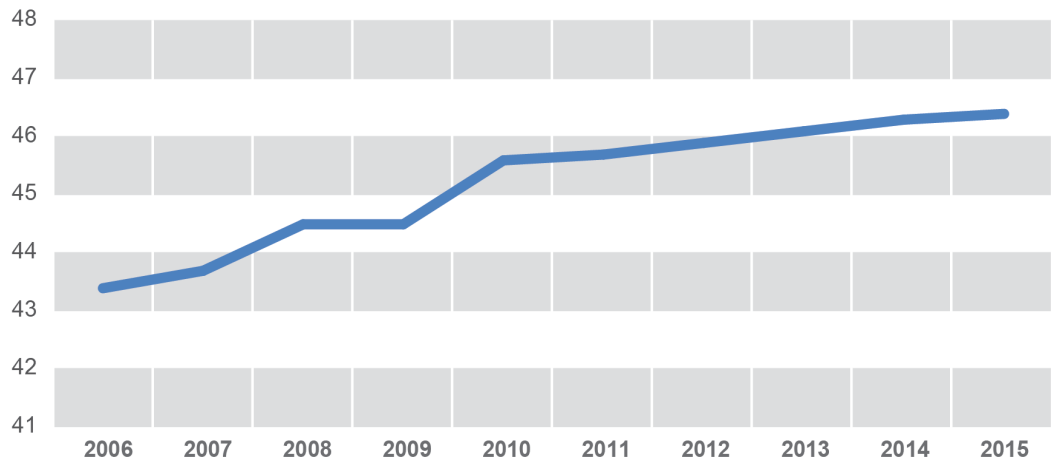
I december 2015 var 48,8 % av de statsanställda kvinnor, 5,2 % deltidsanställda och 12,5 % visstidsanställda. Könsfördelningen är oförändrad sedan 2010, medan den relativa andelen deltidsanställda och visstidsanställda har minskat något. De anställdas genomsnittsålder 2015 var 46,4 år. Personalen åldras alltså fortgående men inte i någon betydande grad. De statsanställda är välutbildade: 30 % av de anställda hade högre högskoleexamen och 14 % lägre högskoleexamen. Hela 92 % hade yrkesexamen.

Arbetstrivseln förbättrades fortgående mellan 2006 och 2015. Av de huvudsakliga faktorerna bakom arbetstrivseln uppvisade arbetsklimatet och samarbetet, arbetets innehåll och utmaningar samt arbetsförhållandena de bästa värdena år 2015. Också ledarskapet visade en relativt god nivå och har jämsides med arbetsklimatet och lönen förbättrats mest sedan 2006. Utrymme för förbättringar finns i fråga om informationsgången, utvecklingsstödet och arbetsgivarbilden. Lägst nivå uppvisar tillfredsställelsen med lönen.

5 Andelen arbetad ordinarie årsarbetstid av den ordinarie årsarbetstiden

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

Figur 15. Genomsnittsålder för de statsanställda, år

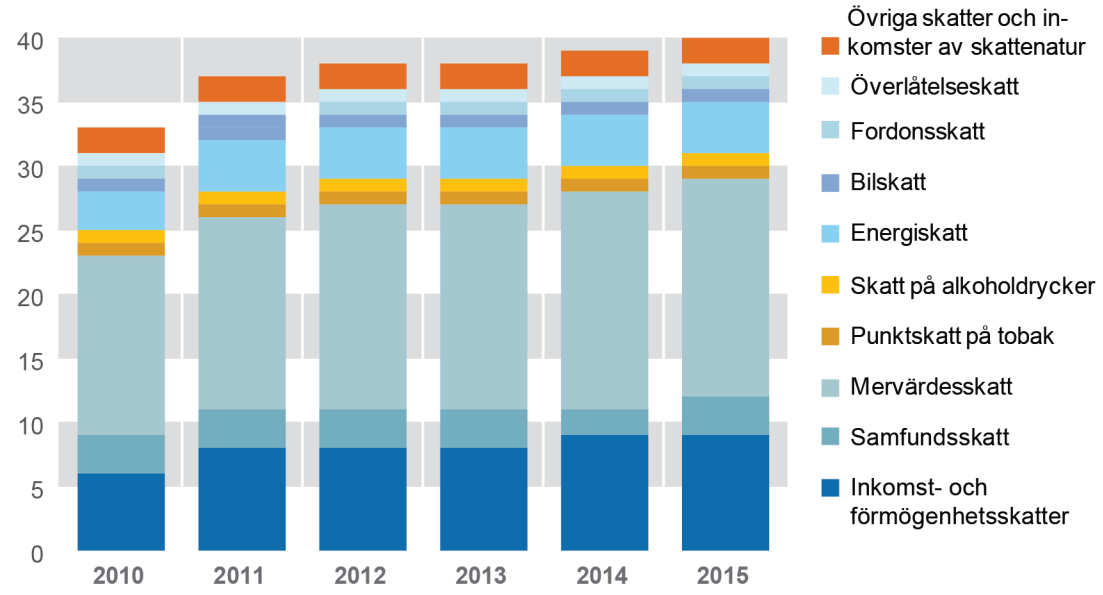


Av de 73 700 som i december 2015 var anställda vid ämbetsverken och inrättningarna kommer uppskattningsvis nästan hälften att sluta under perioden 2016–2025 till följd av pensionering eller byte till en icke-statlig arbetsplats. Under de närmaste tio åren avgår 25 300 med ålderspension, vilket utgör 34 % av de anställda i december 2015.

3.2.4 Skatteinkomsterna, skatteutgifter och skattefel

Statens skatter och inkomster av skattenatur uppgick till 39 941 miljoner euro 2015. Detta var 671 miljoner euro (1,7 %) mer än 2014. I figur 16 presenteras statens skatteinkomster indelade enligt skatteslag 2010–2015. De relativa andelarna av de olika slagen av skatteinkomster har varit i stort sett oförändrade de senaste åren. Momentvisa utfallskalkyler av statens budget finns i bilaga 2 till regeringens årsberättelse.

Figur 16. Statens skatteinkomster 2010–2015, md euro



År 2015 ökade skatteinkomsterna långsamt såsom föregående år. Till följd av den svaga ekonomiska tillväxten har skattebaserna, liksom inkomsterna och konsumtionen, ökat obetydligt. År 2015 genomfördes många ändringar i skattegrunderna och de både ökar och minskar skatteinkomsterna. Ändringarna i skattegrunderna bedöms öka statens skatteinkomster till ett nettobelopp av ca 365 miljoner euro. Ändringar som ökade skatteinkomsterna gjordes till ett värde av sammanlagt ca 975 miljoner euro och ändringar som minskade skatteinkomsterna till ett värde av ca 610 miljoner euro.

År 2015 var åtgärder för att balansera statsfinanserna det centrala i regeringens skattepolitik. De ändringar som gjorts för att öka skatteinkomsterna och balansera statsfinanserna har främst gällt den indirekta beskattningen. Energibeskattningen skärptes genom en höjning av skatten i den allmänna elskatteklassen I som gäller hushåll. Skatten på trafikbränslen och på bränslen för uppvärmning, kraftverk och arbetsmaskiner höjdes. Däremot minskade intäkterna av energiskatterna på grund av att sänkningen av skatten på torv. Tobaksskatten höjdes. Skatteintäkterna ökade också av att ändringar infördes för att främja rättvis beskattning, som en skärpning av skatten på kapitalinkomster och på arv och gåva och en sänkning av gränsen för den högsta inkomstklassen i statens progressiva inkomstskatteskala. Skatteinkomsterna minskade bl.a. till följd av den lindrigare förvärvsinkomstbeskattningen av låginkomsttagare och införandet av barnavdrag.

Ändringarna i skattegrunderna beskrivs närmare i analysen enligt skatteslag.

Skattebasernas utveckling

I tabell 11 presenteras hur de viktigaste skatteinkomstposterna har utvecklats 2012–2015. Nästan alla de viktigaste skattebaserna ökade obetydligt.

Tabell 11. Bedömning av ändringar i fråga om vissa inkomst- och efterfrågeposter som inverkar på de skattepliktiga inkomsterna och skattebasen, %, jämfört med föregående år[7]

	2012	2013	2014	2015
Skattepliktiga förvärvs- och kapitalinkomster	3,2	3,1	2,0	2,1
- löneinkomster	3,7	0,9	0,4	0,8
- pensioner och övriga sociala förmåner	5,9	6,6	5,5	3,2
- kapitalinkomster	-5,9	12,6	-3,7	7,8
Förtjänstnivåindex	3,2	2,2	1,4	1,2
Mervärdesskattebas	-9,8	-0,1	0,1	0,4
Bensinförbrukning	-3,6	-2	-2,5	-1,4
Förbrukning av dieselolja	-0,4	-0,8	-1,2	1,6
Elförbrukning	-3/4	-5,1	0,4	0
Konsumtion av beskattad alkohol	-1,8	-4,3	0	-3,6
Beskattade nya personbilar, st.	108 000	100 250	101 100	105 700
- och samma i procent	-11,5	-7,2	0,8	4,5
Konsumentprisindex	2,8	1,5	1,0	-0,2

7 När det gäller de skattepliktiga förvärvs- och kapitalinkomsterna är uppgifterna för 2015 en prognos.

Analyser enligt skatteslag

Intäkterna av kapital- och inkomstskatten var 9 094 miljoner euro. Den höll sig i stort sett på samma nivå som 2014. Det berodde i synnerhet på löneinkomsternas långsamma tillväxt samt på återbäringarna på begränsat skattskyldigas källskatter. Utgående från högsta förvaltningsdomstolens beslut ändrades beskattningsförfarandet för vissa utländska vinstutdelningar så att källskatt inte längre tas ut för dem.

Enligt bokslutet var intäkterna av skatten på förvärvs- och kapitalinkomster 183 miljoner euro högre än i den ordinarie budgeten. De beräknade intäkterna höjdes i den andra tilläggsbudgeten och sänktes i den fjärde tilläggsbudgeten. Höjningen föranleddes av att den influtna källskatten ökade snabbare än väntat vid årets början och att prognosen för kapitalinkomsterna höjdes. Prognosen sänktes till följd av återbäringarna på källskatten i september.

Den influtna **samfundsskatten** uppgick i bokslutet för 2015 till 2 761 miljoner euro, dvs. 294 miljoner euro (12 %) mer än i den ordinarie budgeten. År 2015 ökade samfundsskatten med 14 % trots det svaga ekonomiska läget. Det ökade inflödet av skatter föranleddes huvudsakligen av att de totala inkomsterna från samfundsskatten var bättre än man förutspått skatteåret 2014 och en större del än vanligt flöt in som förskottskompletteringar först under kalenderåret 2015. Därför höjdes inflödeskalkylen med 210 miljoner euro i den andra tilläggsbudgeten i juni 2015. År 2015 trädde också några ändringar i skattegrunderna i kraft, men deras inverkan på skatteinflödet bedöms vara liten jämfört med de faktorer som nämns ovan.

Skatteåret 2014 blev de totala intäkterna högre än väntat som en följd av hur samfundsskattebasen utvecklats. Enligt uppgifterna om den avslutade beskattningen för skatteåret 2014 ökade samfundsskattebasen med ca 3,1 miljarder euro från föregående år. Tack vare den gynnsamma utvecklingen av skattebasen minskade de totala inkomsterna skatteåret 2014 med endast ca 230 miljoner euro jämfört med skatteåret 2013, fastän man vid ingången av 2014 började tillämpa en skattesats på 20 % i samfundsbeskattningen mot tidigare 24,5 %.

Enligt preliminära beräkningar verkar både faktorer av engångsnatur som främst gäller skatteåret 2014 och faktorer med mer beständig effekt utgöra bakgrunden till utvecklingen av skattebasen. Några företag betalade t.ex. avsevärd samfundsskatt skatteåret 2014, fastän de under några skatteår tidigare inte alls haft några beskattningsbara inkomster eller endast haft små inkomster. Det har dock inte gjorts någon undersökning om de bakomliggande orsakerna till den gynnsamma utvecklingen av skattebasen och därför kan inga exaktare beräkningar presenteras om dem i detta skede.

Intäkterna av **källskatt på ränteinkomster** uppgick till 110 miljoner euro och de minskade med drygt 20 % 2015. Skatteintäkterna beror på räntenivån och inlåningen. Genomsnittsräntan på inlåningen från hushållen minskade med cirka en femtedel jämfört med året innan och 2015 var den i medeltal ca 0,3 %. Vanligen flyter ungefär hälften av källskatten på ränteinkomsterna in under januari och februari, vilket innebär att genomsnittsräntan på inlåningen för 2014 också inverkar på den källskatt som flyter in i början av 2015.

Inflödet av **skatt på arv och gåva** uppgick till 631 miljoner euro. Den avsevärda ökningen berodde främst på att ett betydligt större antal rater av skatten på arv och

gåva debiterades än året innan. År 2015 debiterades omkring 163 000 rater, vilket var cirka 23 000 rater fler än 2014. Även det genomsnittliga värdet på raterna av skatten på arv och gåva steg från föregående år. År 2015 var det genomsnittliga värdet på de debiterade raterna ca 3 930 euro, medan det 2014 var cirka 3 630 euro.

Det flöt in 16 628 miljoner euro i **mervärdesskatt** 2015, dvs. endast 76 miljoner mer än föregående år. Vid ingången av 2015 började man beskatta digitala tjänster som köpts i EU-länder i det land där köparen är etablerad. Detta ökade de influtna mervärdesskatterna med ca 40 miljoner euro. Dessutom ökade de influtna skatterna något då omvänd momsskyldighet började tillämpas på skrotbranschen vid ingången av 2015. År 2015 blev intäkterna av mervärdesskatten 304 miljoner euro, dvs. 1,8 %, lägre 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, eftersom nästan 70 % av de influtna mervärdesskatterna kommer från hushållens konsumtion.

Intäkterna av **alkoholskatten** uppgick till 1 356 miljoner euro och de minskade som förväntat 2015, även om skattehöjningen vid ingången av 2014 inverkade på skatteinkomsterna fullt ut först 2015. Minskningen var något större än förutspått, emedan den beskattade konsumtionen av alkohol minskade mer än beräknat inom alla grupper av drycker. Skatteinkomsterna minskade också till följd av att skattelättnaderna för småbryggerier ökade vid ingången av 2015. Skatteprognosen sänktes med 28 miljoner euro i den tredje tilläggsbudgeten utifrån uppgifter om skatteinflödet.

Intäkterna av **tobaksskatten** uppgick till 881 miljoner euro. År 2015 ökade de i stort sett som förväntat med ca 96 miljoner euro från föregående år. Ökningen föranleddes av de skattehöjningar som genomfördes vid ingången av både 2014 och 2015. Under jämförelseåret 2014 var skatteinkomsterna exceptionellt låga, eftersom de skattskyldiga förberedde sig på skattehöjningarna på förhand, vilket gjorde att en del av intäkterna för 2014 försköts till 2013. Den skattehöjning som infördes vid ingången av 2014 inverkade till fullt belopp på skatteintäkterna först 2015, medan den skattehöjning som infördes vid ingången av 2015 inte inverkade fullt ut under det året. Skattebasen för tobaksskatten har minskat i enlighet med målsättningarna.

Energiskatteintäkterna var 4 309 miljoner euro och de ökade 2015 med ca 196 miljoner euro. Vid ingången av 2015 höjdes skatten på trafikbränslen med 42 miljoner euro, skatten i elskatteklass I med 140 miljoner euro och skatten på bränslen för uppvärmning, kraftverk och arbetsmaskiner med 80 miljoner euro. Dessutom slopades skattestöd för gruvdrift till ett värde av 26 miljoner euro, några höjningar som det fattats beslut om tidigare trädde i kraft och dessutom inverkade skattehöjningarna från 2014 nu fullt ut. Skatteintäkterna ökade således betydligt mindre än förutspått och prognosen för energiskatteintäkterna sänktes med 160 miljoner euro i den andra och med 39 miljoner euro i den tredje tilläggsbudgeten. Prognosavvikelsen i jämförelse med den kompletterande budgeten är sammanlagt 270 miljoner euro och 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 skattebelagda förbrukningen av uppvärmningsbränslen och elström var mindre än vad som ursprungligen förutspåtts.

Intäkterna av **punktskatten på sötsaker, glass och läskedrycker** uppgick till 250 miljoner euro. De minskade med ca 7 miljoner euro, fastän höjningen av skatten på läskedrycker 2014 inverkade fullt ut för första gången 2015. Skatteprognosen

sänktes med ca 8 miljoner euro i den tredje tilläggsbudgeten. I den ursprungliga prognosen överskattades intäkterna med ca 14 miljoner euro. Skattebasen minskade i alla produktgrupper, vilket ledde till att skatteintäkterna blev lägre än förväntat.

Intäkterna av **överlåtelseskatten** ökade med knappt 12 % 2015 och uppgick till 784 miljoner euro. Största delen av intäkterna av överlåtelseskatten kommer från bostads- och fastighetshandeln. Intäkterna varierar mycket från år till år bl.a. beroende på att antalet företagsomstruktureringar varierar och likaså på konjunktursvängningarna på bostads- och fastighetsmarknaden. Ändringar i bostads- och fastighetshandeln märks på överlåtelseskatten först med upp till ett års fördröjning. Inkomstposterna för överlåtelseskatten höjdes en gång i tilläggsbudgetarna med 50 miljoner euro. Den bakomliggande orsaken till att de influtna skatterna ökade snabbare än förväntat var framför allt några stora överlåtelser av engångskaraktär.

År 2015 flöt det in 884 miljoner euro i **bilskatt**, dvs. 34 miljoner euro mindre än föregående år. Under året genomfördes ett försök med skrotningspremie och det gjorde sannolikt att antalet beskattade bilar ökade något. Eftersom bilarnas koldioxidutsläpp sjunker minskade den genomsnittliga skattesatsen och skatteinflödet försämrades också av återbäringar på bilskatten.

Den influtna **fordonsskatten** ökade till följd av skattehöjningar från ca 878 miljoner euro 2014 till 930 miljoner euro 2015. Fordonskatten höjdes vid ingången av 2016. Eftersom fordonsskatten är periodiserad inverkade höjningen redan på de influtna skatterna för 2015.

Skatteutgifter

Med skatteutgifter (eller skattestöd) avses avvikelser från beskattningens normala grundstruktur sådan som den definieras på det nationella planet. 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 beräknas huvudsakligen enligt principen om förlorad skatteinkomst. Utgifterna orsakas av särregler i skattelagstiftningen och den förlorade skatteinkomsten beräknas schablonmässigt och statiskt så att 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. Slopat skattestöd kommer sannolikt inte att öka skatteinkomsterna i motsvarande grad.

År 2015 kunde 186 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 24,2 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.

I tabell 12 presenteras de schablonberäknade skatteutgifterna per skatteslag för 2015.

Tabell 12. Bedömning av skatteutgifterna per skatteslag 2015

	Mn euro
Inkomstskatt	15 280
skattefria bostadsinkomster	3 300
arbetsinkomstavdrag	2 095
förvärvsinkomstavdrag	1 455
avdrag för pensionsförsäkringspremier	1 905
skattefri vinst vid försäljning av egen bostad	1 300
Skatt på näringsverksamhet	898
skatteutgifter för avskrivning av utgifter för anskaffning av lösa anläggningstillgångar i näringsverksamhet	543
skattefri överlåtelsevinst för aktier som utgör anläggningstillgångar	336
Skatt på jordbruk och skogsbruk	133
skatteutgifter för avskrivning av utgifter för anskaffning av lösa anläggningstillgångar inom jordbruk	38
skogsavdrag	54
Mervärdesskatt	2 926
reducerad skattesats på livsmedel	1 190
reducerad skattesats på restaurang- och måltidstjänster	512
reducerad skattesats på läkemedel	308
reducerad skattesats på kollektivtrafik	249
Punktskatt	2 034
reducerad skattesats på dieselbränsle (stöd 737 mn euro) och fordonsskattens drivkraftsskatt på person- och paketbilar (sanktion 306 mn euro)	431
lägre elskatteklass för industri och växthus	564
reducerad skattesats för lätt bränsle som används i arbetsmaskiner	465
reducerad skattesats på torv	103
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	240
skattelättnad för företag vid generationsväxling	141
Fastighetsskatt[8]	623
reducerad skattesats på byggnader för stadigvarande boende	662
SAMMANLAGT	**24 233**

År 2015 skedde endast några få ändringar i antalet skattestöd jämfört med föregående år. Det tidsbundna skatteincitamentet för forskning och utveckling upphörde vid utgången av 2014. Detta uppskattades öka skatteinkomsterna motsvarande incitamentets kalkylerade inverkan på skatten, som 2014 uppgick till ca 16 miljoner euro. Som ett led i studiestödsreformen 2014 utfärdades bestämmelser om skattefrihet av studielånskompensation. Dessa ersatte vid ingången av 2015 ett annat stöd som beviljats vid beskattningen, studielånsavdraget. Samtidigt slopades också avdragsrätten för räntor på studieskuld. De ändringar av skattestöden som hörde samman med studiestödsreformen beräknades därmed inte ha någon nettoeffekt på skatteinkomsterna.

År 2015 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.

[8] 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 som orsakas av den lägre skattesatsen för industri och växthus mest från föregående år, ca 116 miljoner euro. Ökningen berodde främst på en höjning av den högre elskattesatsen I vid ingången av 2015, vilket ökade skillnaden mellan den högre och lägre elskattesatsen, som har ansetts vara orsaken till de skatteutgifter som utgörs av den reducerade skattesatsen för industri och växthus. Från förra året ökade också de skatteutgifter som orsakas av de avdragbara arbetspensions-, arbetslöshets- och arbetslöshetskassaavgifterna tydligt. Det var främst höjningar av procentsatserna som orsakade ökningen. Effekterna av ändringarna i skattegrunderna gjorde att vissa skatteutgifter minskade något. Det fanns under året fler former av skatteutgifter där beloppet ökade än utgiftsformer där beloppet minskade.

Analys av effekterna av skattestöd – skatteincitament för forskning och utveckling

Som en del av det tillväxtpaket som statsminister Jyrki Katainens regering enades om infördes i Finland vid ingången av 2013 ett tidsbundet skatteincitament för forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU). Syftet var att stödja forskning och utveckling som är inriktad på tillväxt och att minska de områden som inte omfattas av FoU-stödsystemet (RP 175/2012). Man bedömde att företag med hög produktutvecklings- och tillväxtpotential inte omfattades av de direkta stöden för forskning och utveckling. Dessutom ansåg man att fler små och medelstora företag än tidigare skulle omfattas av stöd för forskning och utveckling tack vare FoU-skatteincitamentet. FoU-skatteincitamentet tillämpades i beskattningen endast under 2013 och 2014.

FoU-skatteincitamentet togs i bruk i Finland vid en tidpunkt då skattestöd för forskning och utveckling redan hade blivit allmännare i Europa och de nordiska länderna.[9] Enligt bedömningar har FoU-skattestöd blivit populärare under de senaste två decennierna och detta beror delvis på att FoU-stöden har så allmänna egenskaper. Med hjälp av dem kan staten uppmuntra företag till innovationer utan att ingripa i beslutsfattandet i företagen. De administrativa kostnaderna för FoU-skattestöden är också låga jämfört med direkta stöd. Till följd av den utdragna recessionen inom den europeiska ekonomin har FoU-skattestöden allt oftare motiverats med att man med hjälp av dem kan stödja den ekonomiska tillväxten och skydda förutsättningarna för forskning och utveckling under ekonomiskt svåra tider. Också införandet av FoU-skatteincitamentet i Finland motiverades på förhand med de här skälen.

Till formen var det finländska FoU-skatteincitamentet ett kalkylmässigt tilläggsavdrag som gjordes från inkomsten av den skattepliktiga näringsverksamheten. Rätt till tilläggsavdrag hade alla aktiebolag, andelslag och utländska samfund med fasta driftställen i Finland som bedrev näringsverksamhet i Finland. Tilläggsavdraget som gjordes från inkomsten av näringsverksamhet var 100 % av de löner som företag själva betalade för FoU-projekt. Avdrag beviljades inte för FoU-löner som ingick i underleverantörstjänster. Av skäl som hänförde sig till statliga stöd beviljades inte heller avdrag för sådana löneutgifter för vilka myndigheterna redan beviljat ett annat stöd. Det maximala beloppet av tilläggsavdraget var 400 000 euro och den nedre gränsen 15 000 euro.

[9] CPB, CASE, ETLA och IHS (2015): *A Study on R&D Tax Incentives. Final Report.* DG TAXUD Taxation Paper 52.

Enligt en undersökning som gjordes av Näringslivets forskningsinstitut ETLA[10] uppnåddes inte de uppställda målen för skatteincitamentet för forskning och utveckling. Utifrån resultaten av det finländska stödförsöket är det svårt att se att ens ett bättre planerat skattestöd som det informerats om mer skulle kunna ge något större mervärde för det innovationssystem som i dag bygger på direkta stöd. Ca 800 företag drog nytta av skatteincitamentet. Mindre än en tredjedel av de företag som enligt Statistikcentralens enkät bedriver FoU-verksamhet ansökte om tilläggsavdraget. De företag som drog nytta av tilläggsavdraget var i genomsnitt äldre, större, lönsammare, solidare och produktivare än de företag som fått direkt FoU-stöd, vilket betyder att skattestödet inte på önskat sätt allokerades till de områden som inte omfattades av det direkta stödet. År 2013 gjordes från den beskattningsbara inkomsten tilläggsavdrag för forskning och utveckling för ca 65 miljoner euro och 2014 för ca 81 miljoner euro. Den kalkylerade årliga skatteförlusten av tilläggsavdragen uppgick till ca 16 miljoner euro. Detta utgjorde 8 % av de 190 miljoner euro som uppskattades i regeringspropositionen.

Enligt ETLA kan skattestödet ha haft en positiv effekt på mängden FoU-verksamhet, men denna effekt var inte påtaglig eller statistiskt signifikant. Det allmänna synsättet från tidigare undersökningar är att skattestödet ger upphov till ny FoU-verksamhet, men värdet i euro blir mindre än stödet. Användningen av skattestödet påverkades också av att stödet var i kraft under så kort tid i Finland och att det rådde osäkerhet kring beviljandet av stödet.

I en undersökning av VATT och London School of Economics (LSE)[11] utvärderas effekterna av skattestödet för forskning och utveckling i Storbritannien. Det viktigaste resultatet av undersökningen visar att FoU-skattestöd leder till att företagens FoU-investeringar och innovationer ökar betydligt. Enligt undersökningen motsvarade 1 euro i FoU-skattestöd 1,7 euro i FoU-investeringar. De företag som fick högre stöd växte också snabbare och sysselsatte fler. FoU-skattestödet ledde inte heller till att kvaliteten på innovationerna blev sämre. De påtagliga effekterna av FoU-skattestöden i Storbritannien uppstod dock bland små och unga företag som saknade extern finansiering. De effekter som observerades i undersökningen kan inte generaliseras till att gälla företag av alla storlekar.

Utgående från resultaten av undersökningen om FoU-skattestöd i Storbritannien kan man inte dra några slutsatser om stödets effekter i Finland. I Finland är t.ex. företagens verksamhetsmiljö annorlunda än i Storbritannien. Undersökningen stöder dock uppfattningen att det lönar sig att rikta in stödåtgärderna på företag som saknar extern finansiering, även om det enligt forskarna skulle kunna vara ännu effektivare med avseende på tillväxten att lindra de här företagens finansiella problem direkt. Enligt undersökningen av VATT och LSE är det fortfarande oklart om FoU-skatteincitamentet är det optimala för att stödja innovationer. Politiska åtgärder som stöder grundforskning kan på längre sikt t.ex. ha större effekter på tillväxten än FoU-skatteincitamenten.

[10] Tero Kuusi – Mika Pajarinen – Petri Rouvinen – Tarmo Valkonen: ”Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa”, ETLA Raportit No. 51

[11] http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1413.pdf

Skattefel

Med skattefel avses differensen mellan det lagenliga skatteutfallet och det verkliga skatteutfallet. Sådana fel orsakas bl.a. av oförmåga att betala, okunskap, oavsiktliga fel eller uppsåt, dvs. grå ekonomi. Det delas in i två kategorier: skatterester samt deklarationsfel och deklarationsförsummelse. Skatterester uppkommer när den skattskyldige inte kan betala sina deklarerade skatter eller skatter som Tullen eller Skatteförvaltningen har påfört inom ramen för sin övervaknings- och indrivningsverksamhet.

Skatteförvaltningen tillsatte våren 2013 en arbetsgrupp med uppgift att definiera skattefelet, att ta fram nya mätmetoder, att identifiera vilka faktorer som bidrar till skattefel, att bedöma effektiviteten av de åtgärder som vidtagits för att minska skattefelet och att beräkna skattefelet för punktskatter och mervärdesskatt i euro. Arbetsgruppen bestod av experter från Skatteförvaltningen, Tullen, Statens ekonomiska forskningscentral, finansministeriet och Statistikcentralen.

Skatteförvaltningen publicerade expertgruppens rapport i mars 2014. I rapporten ingår en beräkning av skattefelet i fråga om Tullens skatter samt en beskrivning av beräkningsmetoderna. Arbetet med att beräkna skattefel har fått bestående och regelbunden karaktär hos både Tullen och Skatteförvaltningen.

I februari 2016 publicerades en rapport om skattefelet för mervärdesskatt i Finland (Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value Added Tax Gap, Finland). Rapporten utarbetades i samarbete mellan Internationella valutafonden (IMF) och Skatteförvaltningen. I rapporten presenteras en beräkning av momsfelet 2008–2012, baserat på en internationellt accepterad metod. Enligt resultaten av rapporten är momsfelet i Finland litet i internationell jämförelse. Beräknat i förhållande till de potentiella skatteintäkterna utgör skattefelet ca fem procent av dessa, och omkring en halv procent av BNP. Rapporten visar också att skattefelet har minskat mellan 2008 och 2012. Mest skattefel förekommer i byggnadssektorn och i vissa servicebranscher. Sedan omvänd momsskyldighet infördes i byggnadssektorn har skattefelet minskat.

I rapporten mäts även det som kallas politikrelaterat momsfel, dvs. differensen mellan skatteintäkterna enligt sänkta skattesatser och enligt de ordinarie skattesatserna. Under granskningsperioden sänktes mervärdesskatten på livsmedel och på restaurangtjänster, vilket ökade det politikrelaterade skattefelet.

Det har inte ännu varit möjligt att beräkna skattefelet inom Skatteförvaltningens övriga skatter, men efter utredningen av momsfelet kommer utredningsarbetet att gå vidare till de övriga skatteslagen.

År 2015 beräknas skattefelet för de skatter som Tullen tar ut uppgå till ca 340–440 miljoner euro, vilket är ca 3–4 % av Tullens skatteuppbörd (netto). De olika delområdena i Tullens skattefelsberäkningar består av punktbeskattningen (ca 190–265 miljoner euro), bilbeskattningen (ca 17 miljoner euro), tullklareringar (ca 115–140 miljoner euro) samt skatterester (14,1 miljoner euro). Ser man till de enskilda skatteslagen uppstår skattefel främst i alkohol- och tobaksbeskattningen. När det gäller alkoholskatten är den grå ekonomin inom resandeinförseln den mest betydande orsaken till skattefel. Alkohol som förs in från andra EU-länder används i Finland lagstridigt för kommersiellt syfte och inte för resenärens eget bruk. Under de senaste åren har man försökt ingripa i detta bl.a. genom att intensifiera övervakning-

en och införa referensnivåer för resandeinförseln. Referensnivåerna trädde i kraft i juli 2014. Också en förvaltningsgemensam informationskampanj har använts som stöd i arbetet med att förebygga missbruk. Skattefel har också orsakats av missbruk inom näthandeln med alkoholdrycker, då informationsskyldigheten och betalningen av skatter för import av alkoholdrycker försummats. Under 2015 ökade Tullen också övervakningen av näthandeln med alkoholdrycker.

Beträffande skattefelet i tobaksbeskattningen har i synnerhet den olagliga införseln och förmedlingen av snus ökat längs Finlands västra landsgräns. Tullen har intensifierat övervakningen av gränstrafiken över de inre gränserna och beslagtagit avsevärda mängder snus. Övervakningen bedöms också ha förebyggt olaglig införsel. Eftersom snus inte får säljas på laglig väg i Finland uppstår inget skattefel enligt definitionen. Vid beräkningen av skattefelet har samma metod tillämpats som vid avslöjade brottsfall, vilket innebär att snus beskattas som andra produkter som innehåller tobak.

Uppkomsten av skattefel bekämpas genom ett stort antal olika åtgärder. Till exempel Tullens program för effektiv bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2012–2015 gav enligt Tullens beräkningar ett totalresultat på ca 213 miljoner euro. I denna summa ingår efteruppbörd, förebyggda skatteförluster och återtagen brottslig vinning av ekonomiska brott. Åtgärder för att minimera skattefel kommer att vara av stor betydelse i Skatteförvaltningens och Tullens verksamhetsplaner också under de kommande åren.

3.2.5 Penningflödena mellan EU och Finland

År 2015 betalade Finland på statsfinansiell nivå totalt 1 717 miljoner euro till EU:s budget och fick 1 123 miljoner euro. Dessutom betalade Finland 50 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 266 miljoner euro jämfört med 2014. Avgifterna minskade till följd av statistiska reformer som medlemsstaterna gjorde i anknytning till EU:s budgeteringssystem (systemet för egna medel) och bl.a. på att BNI-reservationer från medlemsstater hävdes före övergången till det nya systemet för egna medel. Förändringarna medför ändringar när det gäller relationen mellan medlemsstaternas finansiella bidrag och kommer också att minska Finlands medlemsavgift 2015 och 2016. De sänkta avgifterna återspeglar också det faktum att den ekonomiska utvecklingen i Finland är svagare än i EU över lag.

De statsfinansiella inkomsterna från EU ökade med sammanlagt 242 miljoner euro jämfört med 2014. De strukturpolitiska stöden minskade med 112 miljoner euro, men samtidigt ökade stöden till jordbruket och landsbygdsutvecklingen med 348 miljoner euro. Förändringarna i fråga om strukturpolitiskt stöd och jordbruksrelaterat stöd beror på hur utbetalningarna inföll tidsmässigt när att en ny programperiod började i EU.

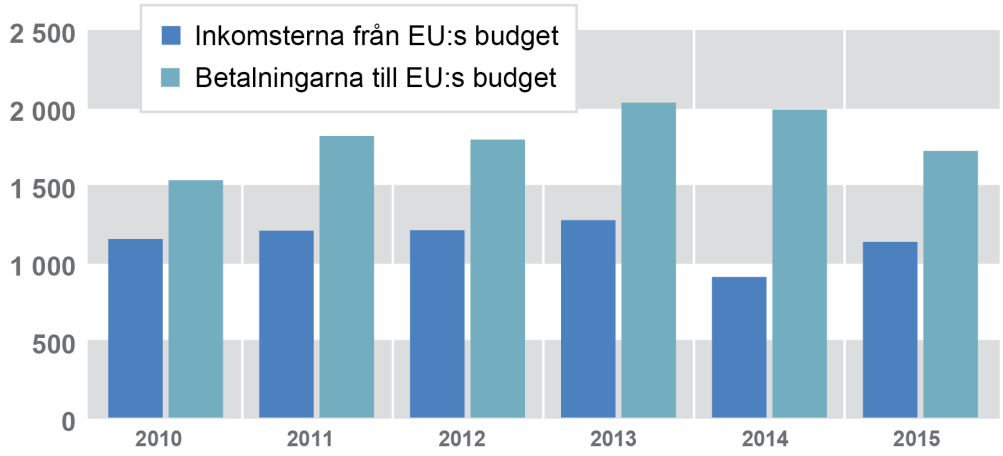
Inom fondekonomin minskade inkomsterna från interventionsfonden och gårdsbrukets utvecklingsfond med totalt 16 miljoner euro jämfört med 2014. Finlands andel av Förenade kungarikets avgiftsrabatt 2015 var 139 miljoner euro, det vill säga cirka 8,1 % av Finlands avgifter till EU:s budget. Dessutom tog Finland ut 167 miljoner

euro i tullar och sockeravgifter åt EU. I statsbokslutet ingår endast en uppbördsprovision på 25 %, 42 miljoner euro. Det belopp som överfördes till EU var 125 miljoner euro.

Tabell 13. Sammanfattning av EU-inkomsterna och EU-utgifterna i statsfinanserna 2015, mn euro

STATSFINANSIELLA UTGIFTER	2015
Budgetekonomin	
Momsavgift	252
BNI-avgift	1 326
Finansiering av Förenade kungarikets avgiftsrabatt	139
EU-AVGIFTER SAMMANLAGT	**1 717**
Europeiska utvecklingsfonden	50
SAMMANLAGT	**1 767**
STATSFINANSIELLA INKOMSTER	
Budgetekonomin	
Jordbruksstöd	538
Landsbygdsutveckling	402
Strukturpolitiskt stöd	104
Provision för uppbörd av tullar m.m.	42
Övriga inkomster	37
Budgetekonomin sammanlagt	**1 123**
Fondekonomin	
Interventionsfonden	0
Gårdsbrukets utvecklingsfond	8
SAMMANLAGT	**1 131**

Figur 17. Inkomsterna från och betalningarna till EU:s budget, mn euro



3.2.6 Statens affärsverk och fonderna utanför budgetekonomin

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.

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 14. Företagsverksamheten i statliga affärsverk 2014–2015

	Forststyrelsen, koncernen, affärsverksamhet och dotterbolag		Senatfastigheter, koncernen	
	2014	2015	2014	2015
Omsättning, mn euro	355	337	635	632
Förändring i omsättning, %	-4,0	-5,0	6,4	-0,6
Rörelsevinst/förlust, mn euro	125	116	178	162
Räkenskapsperiodens resultat, mn euro	117	108	145	189
Intäktsföring till statsbudgeten, mn euro	130	125	140	370
Avkastning på sysselsatt kapital, %	4,7	4,4	4,2	5,0
Soliditet, %	98	98	63	61
Balansomslutning, mn euro	2 693	2 691	4 809	4 660
Personal, årsverken	1 098	999	273	283

Tabell 15. Statens affärsverk, omsättning, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Senatfastigheter, koncernen	554	587	628	597	635	632
Forststyrelsen, affärsverksamheten och dotterbolagen	368	369	378	370	355	337

Tabell 16. Statens affärsverk, balansomslutning, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Senatfastigheter, koncernen	4 884	4 708	4 692	4 655	4 809	4 660
Forststyrelsen, affärsverksamheten och dotterbolagen	2 771	2 725	2 731	2 724	2 693	2 691

Fonderna

Det fanns elva fonder utanför budgeten den 31 december 2015. Stabilitetsfonden inrättades vid ingången av 2015 genom lagen om myndigheten för finansiell stabilitet. 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 17. Budgetöverföringar och samlingskontofordringar, mn euro

	Budgetöverföringar*		Samlingskontofordringar	
	2014	2015	31.12.2014	31.12.2015
Försörjningsberedskapsfonden	0	0	87	98
Interventionsfonden för jordbruket	0,4	0,4	1,8	0,7
Gårdsbrukets utvecklingsfond	0,0	0,3	272	229
Brandskyddsfonden	0	0	7,3	18
Stabilitetsfonden	..	0	..	61

	Budgetöverföringar*		Samlingskontofordringar	
	2014	2015	31.12.2014	31.12.2015
Statens bostadsfond	-90,0	-66	252	620
Statens pensionsfond	-1 728	-2 263	0,0	0,0
Statens televisions- och radiofond	508	508	10	9,5
Statens säkerhetsfond **	-17	..	2,0	..
Statens kärnavfallshanteringsfond	2,1	0	4,1	3,0
Statsgarantifonden	-100	0	656	660
Oljeskyddsfonden	3,7	3,0	40	47
Totalt	**-1 421**	**-1 817**	**1 333**	**1 747**

* Budgetöverföringar: + = överföring från budgeten till fond, - = överföring från fond till budgeten
** Statens säkerhetsfonds verksamhet har upphört vid årets slut 2014.

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 uppgår årligen till högst 40 % av statens årliga pensionsutgifter. Dessutom intäktsfördes 2015 en tilläggssumma på 500 miljoner euro. Ett anslag som motsvarar rundradioskatten överförs till statens televisions- och radiofond.

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

Tabell 18. Fondekonomins intäkts- och kostnadsberäkning, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intäkter av verksamheten	2 077	2 345	2 190	2 242	2 492	2 528
Kostnader av verksamheten	271	397	300	325	757	581
Finansiella intäkter	589	613	789	716	673	712
Finansiella kostnader	43	196	97	55	162	301
Extraordinära intäkter och kostnader	0	0	0	0	0	0
Överföringsekonomins intäkter	537	465	401	54	48	50
Överföringsekonomins kostnader	824	866	679	801	824	937
Intäkter av skatter och obligatoriska avgifter	84	85	86	86	85	85
Räkenskapsperiodens intäkts-/kostnadsåterstod	**2 147**	**2 049**	**2 390**	**1 918**	**1 555**	**1 556**

Av intäkterna av verksamheten 2015 utgjordes över 2 miljarder euro av intäkter från statens pensionsfond: 1 609 miljoner euro av de pensionsavgifter som tas ut av de arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av statens pensionssystem (1 705 miljoner euro 2014), och 438 miljoner euro av vinster på försäljning av aktier och andelar (199 miljoner euro).

De finansiella intäkterna bestod främst av ränteintäkter från statens pensionsfonds placeringar och statens bostadsfonds lånefordringar. Av de finansiella kostnaderna var 296 miljoner euro (160 miljoner euro) statens pensionsfonds finansiella kostnader. Intäkterna från överföringsekonomin minskade från och med 2013 när tv-avgifterna slopades. De största posterna under överföringsekonomins kostnader var en överföring motsvarande rundradioskatten samt bostadsfondens bidrag. Intäkterna av skatter och obligatoriska avgifter utgjordes huvudsakligen av försörjningsberedskapsavgifter, oljeskyddsavgifter och brandskyddsavgifter.

Tabell 19. Fondekonomins balansposter, mn euro

AKTIVA	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Immateriella tillgångar	6	5	5	4	3	2
Materiella tillgångar	31	28	20	15	29	42
Värdepapper ingående i anläggningstillgångarna och övriga långfristiga placeringar	20 210	20 338	20 266	20 428	20 242	20 095
Omsättningstillgångar	1 094	1 198	1 328	1 364	1 219	966
Långfristiga fordringar	49	49	44	28	31	33
Kortfristiga fordringar	2 265	2 310	2 357	2 463	2 533	2 636
Kortfristiga placeringar	1 153	941	959	823	1 099	853
Kassa, banktillgodohavanden och övriga finansieringsmedel	1 455	1 631	1 757	1 774	1 575	1 962
Aktiva totalt	**26 262**	**26 499**	**26 737**	**26 899**	**26 731**	**26 588**
PASSIVA						
Fondernas eget kapital	24 536	25 031	25 757	26 459	26 683	26 464
Långfristigt främmande kapital	300	0	0	0	0	0
Kortfristigt främmande kapital	1 426	1 468	980	440	48	125
Passiva totalt	**26 262**	**26 499**	**26 737**	**26 899**	**26 731**	**26 588**

De viktigaste balansposterna inom fondekonomin är statens pensionsfonds aktie-, fond och övriga placeringar, 13 503 miljoner euro i slutet av 2015, samt statens bostadsfonds lånefordringar på 5 878 miljoner euro. I omsättningstillgångarna ingår försörjningsberedskapsfondens säkerhetsupplag på 956 miljoner euro. I övriga finansieringsmedel ingår samlingskontofordringar på statens budgetekonomi.

3.2.7 Statsskulden

Statsskuldens[12] belopp i budgetekonomin fortsatte att öka 2015. Nya lån togs upp till ett nettobelopp av 4,4 miljarder euro (inklusive emissionsvinster och emissionsförluster), det vill säga 0,8 miljarder euro mindre än i de budgetar som riksdagen hade godkänt. Statens likviditet möjliggjorde mindre upplåning än budgeterat. Statens likvida medel uppgick till 4,4 miljarder euro vid utgången av året.

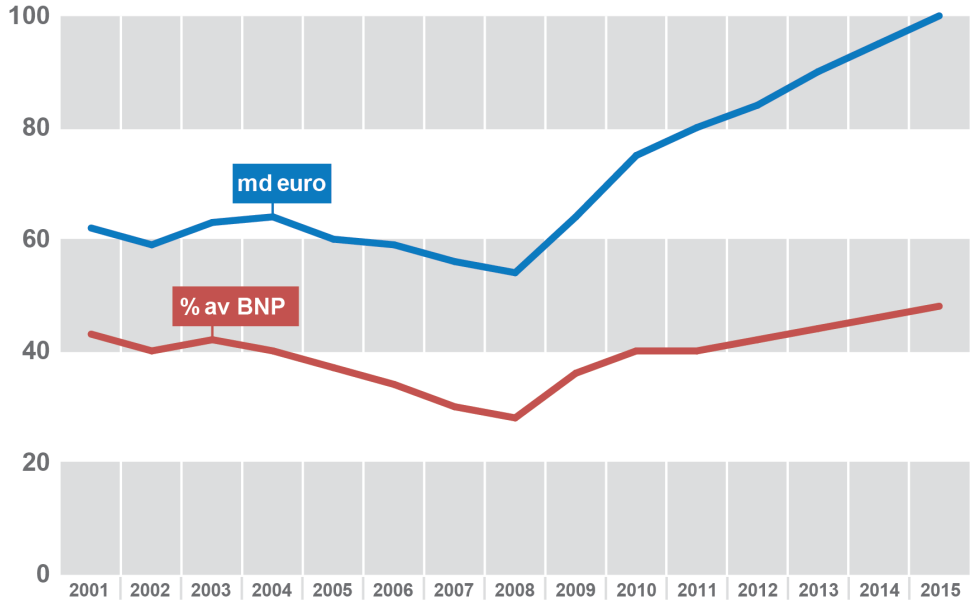
Tabell 20. Statsskulden i budgetekonomin, nettoupplåning, mn euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Upptagna lån	44 517	30 086	20 017	19 488	19 985	19 388
Amorteringar	33 479	25 311	15 250	13 064	14 614	15 045
Poster för skuldhanteringen	234	-41	-64	-4	183	63
Nettoupplåning sammanlagt	**11 272**	**4 735**	**4 703**	**6 420**	**5 554**	**4 406**

Det nominella värdet på statsskulden i statens budgetekonomi inklusive emissionsvinster och emissionsförluster uppgick vid utgången av 2015 till 99,9 miljarder euro vilket var 4,5 miljarder euro (4,7 %) mer än året innan. Räntekostnaderna var totalt 1 524 miljoner euro. Trots att skuldstocken ökat sjönk räntekostnaderna en aning jämfört med i fjol, vilket berodde på den låga räntenivån 2015.

[12] Budgetekonomins skuld som Statskontoret sköter

Figur 18. Statsskulden, nettovärde, md euro och skulden i förhållande till BNP i % [13]



Tabell 21. Statsskuldens struktur*, mn euro

	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Långfristig skuld	63 537	71 952	78 925	85 717	90 922	94 568
Kortfristig skuld	11 615	7 709	4 985	4 021	4 207	5 239
Statsskulden totalt	**75 152**	**79 661**	**83 910**	**89 738**	**95 129**	**99 807**
Budgetekonomi	73 791	78 567	83 334	89 758	95 129	99 472
Fondekonomi	1 660	1 394	875	280	0	0
Affärsverken	0	0	0	0	0	335
Korrigeringsposter	300	300	300	300	0	0
Statsskulden totalt	**75 152**	**79 661**	**83 910**	**89 738**	**95 129**	**99 807**

* I statsskulden ingår de lån som Statskontoret sköter och som tagits upp för budgetekonomin, fondekonomin och affärsverken utom emissionsvinster och emissionsförluster.

Vid utgången av 2015 var 95 % av skulderna långfristiga och 5 % kortfristiga. Vid samma tidpunkt uppgick obligationslånen till allmänheten till 92,9 miljarder euro. Dessa innefattade serieobligationer (82,5 miljarder euro), avkastningsobligationer (8 miljoner euro) och övriga obligationer till allmänheten (10,4 miljarder euro). I slutet av året utgjorde skuldförbindelserna 5,2 miljarder euro.

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

[13] I statsskulden ingår de lån som Statskontoret sköter och som tagits upp för budgetekonomin, fondekonomin och affärsverken utom emissionsvinster och emissionsförluster.

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 kostnad, som allmänt tillämpas som jämförelseobjekt, sjönk 2015 till i genomsnitt cirka 0,19 procentenheter efter att ha varit nära 0,22 procentenheter 2014. Det innebär att de årliga räntekostnaderna för finska statens nya långfristiga skuld i genomsnitt var 0,19 procentenheter högre än tyska statens kostnader för motsvarande skuld. Tyska staten anses allmänt i Europa som det bästa jämförelseobjektet i fråga om upplåning på grund av dess höga kreditbetyg och goda likviditet. År 2015 var de effektiva kostnaderna för skulden i medeltal 1,5 %, det vill säga cirka 0,2 procentenheter lägre än 2014.

Kostnaderna för skulden ska minimeras huvudsakligen genom strategiska val av ränterisknivån för skulden. Därmed eftersträvas en genomsnittlig årlig kostnadseffekt på cirka 150 miljoner euro. En bedömning från Statskontoret visar att ränteutgifterna för skulden för 2001–2015 hade varit 2,2 miljarder större utan hantering av ränterisken. Kostnadseffekten låg på den eftersträvade nivån.

Staten emitterade två nya benchmarklån, ett på 3,0 miljarder euro som förfaller 2031 och ett på 3,0 miljarder euro som förfaller 2025. Vidare anordnades fyra extra auktioner på lån som förfaller 2020, 2025, 2031 och 2042 till ett värde av sammanlagt 2,8 miljarder euro. Här ingick benchmarklån till ett värde av 185 miljoner euro som emitterades för Senatfastigheternas lånebehov.

Den långfristiga medelsanskaffningen kompletterades med andra obligationer upp till ett värde av totalt 2,0 miljarder euro. I kortfristiga statliga skuldförbindelser upptogs 5,2 miljarder euro. Här ingick benchmarklån till ett värde av 150 miljoner euro som emitterades för Senatfastigheter.

Nya valutalån är skyddade mot valutakursrisken genom avtal om valutaswap. Valutalånen från tiden före avtalen om valutaswap uppgick i slutet av året till 18,3 miljarder euro, vilket är 18,4 % av statsskulden.

3.2.8 Statsfinansiella exponeringar och risker

De statsfinansiella riskerna kan i vid bemärkelse definieras som avvikelser från den utveckling som man förväntat sig då man gjorde upp budgeten och den ekonomiska prognosen och som inverkar på statsfinansernas balans eller finansiella ställning på ett negativt sätt. Riskerna orsakas av makroekonomiska chocker, marknadsrisker och övriga risker som hör samman med statens tillgångar och skulder samt det ekonomiska ansvar som staten tagit på sig eller som den annars får bära om statens eventualförpliktelser utlöses. Osäkerheten gällande makroekonomisk utveckling granskas i kapitlet som behandlar ekonomiska utsikter i denna berättelse.

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. Nedan behandlas statens finansiella tillgångar och de ändringar som skett där.

I detta sammanhang avses med exponeringar utanför balansräkningen avtalsbaserade statsgarantier, borgensförbindelser, åtagandet att betala infordringsbart kapital till internationella finansiella institut 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.

Ränterisken för statsskulden utvärderas kontinuerligt. Såsom situationen var i slutet av 2015 hade en permanent engångshöjning av den allmänna räntenivån med en procentenhet ökat statens ränteutgifter med 200 miljoner euro från de cirka 1,5 miljarder euro som budgeterats för 2016.

Utöver garantier och säkerheter belastas staten av förpliktelser att betala infordringsbart kapital till internationella finansiella institut. Det största infordringsbara kapitalet för staten utgörs av den genom fördraget om Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) påtagna förpliktelsen att betala infordringsbart kapital på 11,1 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.

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. Det finns ingen täckande utredning om statens avtalsförpliktelser och de risker som de för med sig.

Statens finansiella åtaganden – och därmed risker – kan uppstå på olika håll inom staten (t.ex. budgetekonomin), övrig offentlig ekonomi (t.ex. statens fonder, affärsverken, kommunerna) den privata sektorn (t.ex. statsbolagen) eller finansmarknaden (t.ex. banksektorn).[14] Det är dock inte möjligt att identifiera alla finansiella risker.

I tabellen ingår en sammanfattning av statens tillgångar och av det nominella värdet för vissa definierbara åtaganden. Det är svårt att göra en entydig bedömning av riskerna i samband med åtagandena, och därför används i denna granskning för tydlighetens skull de nominella värdena för åtagandena. Uppgifterna om statens reala och finansiella förmögenhet baserar sig på finansräkenskaperna. När det gäller den finansiella förmögenheten presenteras i tabellen dessutom vissa viktiga, offentligt noterade aktieinnehav. Utöver dessa äger staten eller är delägare i flera andra företag för vilka värderingen baserar sig på bokföringsvärdet. Till de viktigaste hör bl.a. VR-Group Ab, Finlands Industriinvestering Ab och Patria Abp. År 2008 minskade statens finansieringstillgångar med över 13 miljarder euro, dvs. med över 8 procentenheter i förhållande till BNP, framför allt på grund av lägre aktiekurser. Också 2011 minskade den finansiella förmögenheten kännbart. Efter 2011 har finansieringstillgångarna ökat till följd av stigande börskurser. Staten har genom sitt ägande under de senaste åren fått utdelningsinkomster på cirka 1,2 miljarder euro, vilket motsvarar 2,5 % av statens bokföringsmässiga inkomster. Under rekordåret 2007 var utdelningsinkomsternas andel nästan 4 %. Försäljningen av egendom minskar naturligtvis vinstutdelningsflödet för gott.

[14] The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy 8/2014.

Tabell 22. Sammanfattning av statens åtaganden och risker, md euro

Tillgångar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Statens realtillgångar		**47,7**	**49,5**	**51,1**	**52,4**	**51,8**	
% av BNP		25,5	25,1	25,6	25,8	25,2	
Statens finansiella förmögenhet	**58,5**	**63,7**	**55,5**	**58,5**	**59,4**	**60,6**	**61,1**
% av BNP	32,3	34,1	28,2	29,3	29,2	29,5	29,5
— varav							
Statskassan	9,6	11,2	10,3	7,4	4,6	3,1	4,4
Solidium	7,6	9,3	6,9	7,2	8,2	7,6	6,8
Övrigt noterat aktieinnehav	10,4	12,1	8,6	7,8	9,5	10,9	10,2
Bostadsfondens fordringar	8,6	8,2	7,7	7,2	6,5	6,0	5,4
Åtaganden							
Statsskulden	**64,3**	**75,2**	**79,7**	**83,9**	**89,7**	**95,1**	**99,8**
% av BNP	35,5	40,2	40,5	42,0	44,1	46,3	48,2
Kommunernas skuld	**10,0**	**10,6**	**11,4**	**12,9**	**14,9**	**16,8**	**17,8**
% av BNP	5,5	5,7	5,8	6,5	7,3	8,2	8,6
Statsborgen	**22,9**	**23,2**	**28,2**	**33,6**	**35,6**	**41,3**	**49,2**
% av BNP	12,6	12,4	14,3	16,8	17,5	20,1	23,7
— Finnvera	13,6	13,2	14,4	15,4	15,7	20,3	27,7
— Studielån	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	2,0
— EFSF	0	0	2,1	5,1	6,2	6,6	6,2
— Finlands Bank						0,5	0,6
— Statliga fonder	6,3	7,9	9,1	10,2	11,2	11,8	12,3
— Övriga	1,2	0,3	0,6	0,8	0,5	0,3	0,3
Kapitalåtaganden[15]	**4,7**	**5,1**	**5,8**	**17,0**	**17,1**	**17,2**	**17,8**
% av BNP	2,6	2,7	3,0	8,5	8,4	8,5	8,6
Övriga åtaganden[16]	**99,5**	**105,1**	**112,3**	**119,0**	**117,6**	**132,6**	**132,1**
% av BNP	55,0	56,2	57,0	59,6	58,2	65,0	63,8
— Budgetekonomi	99,5	103,3	110,4	117,0	115,4	130,1	129,6
— Fondekonomi	-	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9
— Affärsverken	-	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8	1,6

Statens åtaganden omfattar förutom skulder och pensionsansvar främst borgensförbindelser vars nominella belopp har ökat märkbart under de senaste åren. Särskilt Finnveras och de statliga fondernas borgensförbindelser – i praktiken för bostadslån med statsborgen – har ökat. Det nominella beloppet av de borgensförbindelser som granskas ovan har fördubblats på några år och är nu ca 24 % i förhållande till totalproduktionen. Dessutom har de infordringsbara kapitalåtagandena gentemot internationella finansiella institut mångdubblats närmast till följd av skötseln av den ekonomiska krisen i EU. Kapitalåtagandena motsvarar cirka 9 % av totalproduktionen.

I internationellt perspektiv är Finlands borgensförbindelser på hög nivå. En jämförelse av de nominella värdena för borgensförbindelser mellan länder är svår att göra, bl.a. på grund av olika rapporteringspraxis i olika länder. Enligt tillgängligt material från Eurostat är borgensförbindelserna inom Finlands offentliga finanser i förhållande till totalproduktionen dock de tredje högsta i EU-länderna.

Riskerna i samband med de offentliga finanserna är ofta på ett eller annat sätt bundna till den allmänna ekonomiska utvecklingen. I ett exceptionellt svårt ekonomiskt läge kan de offentliga finanserna försvagas genom samtidig påverkan av flera

[15] Kapital till internationella finansiella institut som ska betalas om det behövs kapital för att täcka förluster eller för att undvika insolvens.

[16] T.ex. statens pensionsansvar och behovet av anslag till följd av användningen av fullmakter.

olika faktorer. Riskerna i samband med makroutvecklingen, den offentliga skuldsättningen, den offentliga sektorns ägande, beviljade exportgarantier och övriga åtaganden inom den offentliga sektorn korrelerar med varandra. Under normala konjunkturväxlingar realiseras vanligen bara en del av riskerna.[17]

Kostnaderna för realisering av statens åtaganden kan utgöra en betydande börda för nationalekonomin. Detta accentuerar vikten av en noggrann övervakning och hantering av statens ekonomiska åtaganden, särskilt under rådande instabila förhållanden i den yttre omgivningen.

Åtgärder för att trygga stabiliteten på euroområdet 2015

Verkställandet av det andra anpassningsprogrammet för den grekiska ekonomin som beviljats av Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) avbröts i december 2014 och förlängdes till februari. Den nya grekiska regeringen som inledde sin verksamhet efter parlamentsvalet i januari 2015 var inte redo att genomföra programmet inom den avtalade förlängda tiden och det förlängdes ytterligare till slutet av juni. Som en konsekvens av den politiska instabiliteten drev Grekland i våras in i en kassakris när det inte fanns förutsättningar för finansiering från finansieringsstödsprogram från Internationella valutafonden IMF eller EFSF och det inte heller längre fanns andra finansieringskällor. Osäkerheten ledde även till att de grekiska bankerna drevs i kris och vilket ledde till risken för att hela banksystemet skulle rasa. I somras skötte Grekland inte sina förfallna betalningar till internationella valutafonden.

Finansministrarna och statsöverhuvudena för länderna i euroområdet förhandlade flera gånger om hur situationen i Grekland skulle lösas. Eurotoppmötet ställde i juli 2015 särskilda förhandsvillkor för Grekland, och när Grekland hade fullgjort de avtalade villkoren i tid beviljades det tredje finansieringsstödprogrammet från Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) i augusti. Programmet varar i tre år och högst 86 miljarder euro beviljas. Verkställandet av Greklandsprogrammet inleddes på allvar först efter parlamentsvalet i september. När Grekland hade genomfört de åtgärder som krävdes betalades totalt 21,4 miljarder euro ut till landet före slutet av 2015.

Finska statens ekonomiska förbindelser, exponeringar och fordringar i anslutning till den ekonomiska krisen och skuldkrisen i Europa

År 2008–2015 har finska staten genom olika arrangemang deltagit i åtgärder som stöder den ekonomiska och finansiella stabiliseringen inom EU och euroområdet. Arrangemangen har genomförts som en del av gemensamt avtalade ekonomiska anpassningsprogram som gäller finansiering i olika former. Finansieringsstöd har beviljats via institutioner som har inrättats för ändamålet eller genom bilaterala lån mellan stater.

Det nya finansieringsstöd som riktas till euroområdet (såsom det tredje finansieringsstödprogrammet till Grekland) genomförs i första hand via Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). De enskilda beslut om finansieringsstöd som fattas där ökar

[17] Internationella valutafonden har utarbetat en undersökning av de kostnader som realiseringen av de villkorade åtagandena orsakat för den offentliga ekonomin åren 1990–2014. Den databas som ingår i undersökningen omfattar 80 länder, inklusive Finland. Enligt undersökningen har åtaganden som realiserats i genomsnitt orsakat kostnader för den offentliga ekonomin på 6 % / BNP. Ett för den offentliga ekonomin betydande villkorat åtagande (kostnad över 0,2 % / BNP) realiseras i ett genomsnittligt land en gång på 12 år och med 8,7 procents sannolikhet under ett visst år.

inte finska statens exponeringar, och separata beslut fattas om höjning av ESM:s kapital.

Indirekta (kalkylmässiga) exponeringar för finska staten uppstår genom Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och EU:s betalningsbalansstöd och finansieringsstöd via IMF. Riksdagen godkänner Finlands deltagande i institutionernas verksamhet och de stödprogram som beviljas genom dem enligt överenskomna beslutsprocesser. Efter att det andra Greklandsprogrammet avslutades i juni 2015 kan finansieringsstöd inte längre betalas från EFSF.

Finlands helhetsansvar för skötseln av eurokrisen som påbörjades 2010 var i slutet av 2015 cirka 9,6 miljarder euro.

De bilaterala lånen står som statens fordringar i bokslutet. I slutet av 2015 hade staten fortfarande en lånefordran på 1 miljard euro på grekiska staten (bilaga 6 i statens bokslut).

Exponeringarna utgörs av de borgensförbindelser som ställts för den interimistiska stabilitetsmekanismens (Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten, EFSF) kapitalanskaffning och för den permanenta stabilitetsmekanismens (Europeiska stabilitetsmekanismen ESM) kapitalisering. Av euroländerna hade Grekland och Cypern pågående finansieringsstödprogram 2015. Cyperns program upphörde i slutet av mars 2016.

- I slutet av 2015 uppgick Finlands borgensandel av det belopp som är i användning inom EFSF:s finansieringsprogram inklusive räntor och överborgen till cirka 6,23 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 0,75 miljarder euro. När det gäller EFSM:s finansiella stöd samlar kommissionen in pengar på marknaden med Europeiska unionens budget.
- Finlands kalkylerade andel av det finansiella stöd som IMF beviljat eurostater var i slutet av 2015 cirka 0,23 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 tillgångspost. Dessutom är finska staten genom fördraget om grundande av ESM förpliktad att betala infordringsbart kapital på högst 11,14 miljarder euro till ESM. Tillskottskapital betalas i det fall att det behövs kapital för att täcka förluster eller för att undvika insolvens hos ESM. Förpliktelsen till ESM om infordringsbart kapital presenteras i bilaga 12 till statens bokslut.

Värdet på Finlands säkerheter var vid utgången av 2015 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 2015 betalats i sin helhet i enlighet med säkerhetsavtalen. I Spaniens avslutade program uppgick säkerheten till ett marknadsvärde av cirka 299 miljoner euro och i Greklands program till cirka 931 miljoner euro. De säkerheter som betalats i euro har placerats i obligationer i eurostater med hög kredit-

värdighet (Finland, Holland och Frankrike). I de övriga fordringarna ingår inga säkerheter.

Finlands Bank har deltagit i euroområdets krishantering som en del av eurosystemet och rapporterar självständigt om sina risker och exponeringar. Finansministeriet publicerar en rapport om statens förbindelser och exponeringar två gånger om året om situationen i slutet av december och i slutet av juni.

3.3 Statens bolagsinnehav

3.3.1 Statens bolagsinnehav – beslutsfattande och organisering

Statsrådets kansli har hand om den allmänna ägarpolitiken för statsbolagen och statens holdingbolag, beredningen av beslut som rör statens bolagsinnehav och samordningen av de olika ministeriernas praxis för ägarstyrning. År 2015 var det först minister Sirpa Paatero som ansvarade för ägarstyrningen och från och med maj statsminister Juha Sipilä. I slutet av 2015 var staten ägare i sammanlagt 64 bolag. Av dem hör 29 bolag direkt till statsrådets kanslis ägarstyrning. Specialuppgiftsbolaget Solidium Ab, som hör till statrådets kanslis verksamhetsområde, har hand om ägarstyrningen av 12 börsbolag. Ägarstyrningen av 23 bolag hör till andra ministerier.

Tabell 23. Nyckeltal 2015 för bolagen med specialuppgifter

		Omsättning, mn euro	Rörelse-vinst, mn euro	Balans-omslutning, mn euro	Personal	Inves-teringar, mn euro
A-kruunu Oy	MM	1,8	0,028	50,4	4	8,2
Alko Ab	SHM	572,7	49,7	256,4	2 415	
Baltic Connector Oy*	ANM					
CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy	UKM	35,7	0,4	19,8	285	0,1
Finavia Abp	KM	353,1	40,7	935,5	2 317	169,6
Fingrid Abp	FM	600,2	162,6	2 124,4	315	147,5
Finnpilot Pilotage Ab	KM	36,8	1,7	28,7	335	2,7
Finnvera Abp	ANM	327	114	8 418	396	
Finrail Oy	SRK	36,9	1,7	11,0	440	1,3
Gasonia Oy	SRK	0	-0,019	497,2	0	494,8
Governia Oy	SRK	71,4	-3,0	320,5	330	56,5
Hansel Ab	FM	9,1	0,4	20	76	
HAUS Kehittämiskeskus Oy**	FM	6	0,2	4,9	33	
Hästinstitut Ab	UKM	9,278	0,035	5,301	99	0,412
Kommunfinans Abp	MM		151,8	33 900	95	
Penningautomatföreningen	SHM	701	423	727	1 687	33,8
Solidium Ab	SRK	0	534,5	5 043	12	83
Suomen Ilmailuopisto Oy	UKM	8,7	0,7	18,2	38	1,8
Suomen Erillisverkot Oy	SRK	85,6	8,5	242,9	294	9,9
Finlands Industriinvestering Ab (moderbolag)	ANM		108,3	895,3	31	
Finlands Universitetsfastigheter Ab**	FM	144,9	41,6	1 192,6	34	126,8
Terrafame Group Oy	ANM	2,5	-93,1	309,7	482	12,8
Fonden för Industriellt samarbete Ab Finnfund	UM		5,1	377,1	56	
Tietokarhu Oy	FM	33,7	4,4	17,6	247	
Veikkaus Ab	UKM	2 095,3	536,7	738,3	350	15,2
Rundradion Ab	KM	467,8	3,6	258,3	3 043	21,7

* Nytt bolag, vars första bokslut görs 31.12.2016
** Siffrorna är inte slutgiltiga

3.3.2 Samhällelig verkan av statens bolagsinnehav

Den samhälleliga verkan av statens bolagsinnehav och ägarstyrning konkretiseras genom goda ägarstrategier som avser att stödja bolagens lönsamma tillväxt och tillväxt i ägarvärdet samt i fråga om specialuppgiftsbolagen stödja att de effektivt förverkligar sina mål som är centrala för att samhället ska fungera. De statsägda bolagens penningströmmar till olika intressentgrupper är ansenliga och har avsevärd direkt och indirekt verkan på samhället, den ekonomiska tillväxten och balansen i statsfinanserna.

Marknadsvärdet av statens börsinnehav är 17 miljarder euro. De statsägda bolagens marknadsvärde i sin helhet utgör cirka 30 % av Helsingforsbörsens marknadsvärde. Statens innehav har därför stor betydelse för att bevara kapitalmarknadens livsduglighet. År 2015 sysselsatte de statsägda bolagen sammantaget cirka 209 000 personer.

De statsägda bolagens investeringar var 6,6 miljarder euro 2015. Bolagens vinstutdelning av 2015 års resultat uppgick in sin helhet till 5,1 miljarder euro.

I slutet av 2015 var värdet av statens bolagsinnehav i kommersiella bolag cirka 20,9 miljarder euro, varav börsinnehavens andel var 17,0 miljarder.

Under perioden 2010–2015 har de statsägda kommersiellt verksamma bolagens totala värde[18] vuxit i genomsnitt med 2,8 % (CAGR) per år. Den årliga genomsnittliga förändringen av bruttonationalprodukten var 2,1 % under samma period.

Stöd till företagen för tillväxt och utveckling

I egenskap av statsägd finansiär beviljar Finnvera Abp finansiering för att stödja företagens tillväxt och internationalisering, korrigerar marknadsbrister i företagsfinansieringen och utvecklar sin verksamhet för att snabbt och effektivt kunna tillmötesgå nya utmaningar i företagsfinansieringen. Finnvera förbättrar och breddar företagens finansieringsmöjligheter genom lån, borgen, kapitalplaceringar och exportfinansieringstjänster. År 2015 beviljade Finnvera sammanlagt 1,1 miljarder euro i finansiering till små och medelstora företag och företag som var större än EU:s pk-definition i Finland, vilket var cirka 11 % mer än 2014. Genom sin finansiering medverkade Finnvera till uppkomsten av över 8 600 nya arbetstillfällen. Beloppet för finansiering av exportgarantier steg 2015 med cirka 30 % till 6,6 miljarder euro från året innan.

Industriinvestering Ab främjar den finska kapitalinvesteringsbranschens utveckling på marknadsvillkor för att det ska uppkomma nya kapitalinvesteringsfonder som investerar i finska tillväxtföretag. Industriinvestering gör fondinvesteringar och direkta investeringar i målföretag. Bolagets placeringsverksamhet fokuserar på att korrigera brister i kapitalinvesteringsbranschens utbud av finansiering, i synnerhet i fråga om finansiering i det sena venture-skedet. Under året gjorde bolaget sju nya fondplaceringar för totalt 67 miljoner euro och direkta investeringar för totalt 26 miljoner euro i 14 företag. Genom Industriinvesterings nätverk kanaliserades utöver inhemskt kapital också 113 miljoner euro i utländska investeringar och investeringsåtaganden till finska objekt. De av bolaget förvaltade kapitalinvesteringarna uppgick vid årets slut

[18] I totala värdet ingår kumulativa placeringar, kumulativ utdelning samt kumulativ försäljning.

till totalt 870 miljoner euro och dess investeringsobjekt bestod av 91 fonder och 53 direkta målföretag.

Terrafame Group grundades i februari 2015 som ett led i statens förberedelser inför arrangemangen kring Talvivaara Sotkamo Oy:s konkursbo. Terrafame Group Oy är ett helägt statligt specialuppgiftsbolag som ansvarar för att förvalta statens innehav och utöva sin ägarmakt i Terrafame Oy. Terrafame Groups uppgift är att skaffa utomstående kompletterande finansiering, stödja en balansering och utveckling av gruvbolagets verksamhet samt bistå i att utveckla nya teknologiska lösningar i samband med rening av gruvvattnen.

Baltic Connector Oy grundades i oktober 2015. Bolaget är ett statligt specialuppgiftsbolag och dess verksamhetsområde är att bygga den naturgasledning som ska förena naturgasnäten i Finland och Estland samt bedriva gasdistributionsverksamhet i sitt distributionsnät eller hyra ut sitt nät till andra innehavare av distributionsnät. Från och med november 2015 fördes aktiehanteringen och ägarstyrningen i Baltic Connector Oy över från statsrådets kansli till arbets- och näringsministeriet. Baltic Connectors operativa verksamhet inleddes i slutet av 2015. I december undertecknade bolaget tillsammans med Europeiska kommissionen och det estniska Elering Gaas As ett avtal värt totalt 5,4 miljoner euro om planeringen av gasledningen mellan Finland och Estland.

Governia Oy är ett helägt statlig bolag med uppgift att äga och utveckla de icke börsnoterade bolag och tillgångar som det för tillfället äger samt genomföra arrangemang som stödjer statens syften. Bolaget verkar som ett statligt specialuppgiftsbolag vars starka balansräkning kan användas till utveckling och ägarmässiga specialarrangemang av statsägda bolag.

Konsumenttjänster

Alko Ab:s grundläggande uppgift är att enligt alkohollagen med ensamrätt bedriva detaljhandel med alkoholdrycker. Arrangemanget syftar till att förebygga de skador som alkoholkonsumtion medför. År 2015 minskade Alko Ab:s försäljning från 2014 med 2,7 miljoner liter, det vill säga 2,8 %. I slutet av 2015 hade Alko 351 affärer. Affärsnätet kompletterades av 94 Alkoombud. Alko Ab har sedan 2004 verkat i Alkoholprogrammet i social- och hälsovårdsministeriets regi i synnerhet för att förebygga alkoholskador hos barn och familjer.

Penningautomatföreningens uppgift är att med ensamrätt bedriva penningautomat- och kasinospelsverksamhet i Finland. Vinsten av spelverksamheten används via statsbudgeten till att främja hälsa och social välfärd. Penningautomatföreningens omsättning ökade med 2,6 %. Vinsten för räkenskapsperioden ökade med 13 miljoner euro. Av Penningautomatföreningens intäkter 2015 beviljade social- och hälsovårdsministeriet 309,3 miljoner i bidrag till 789 allmännyttiga samfund och stiftelser för totalt 1 621 olika verksamheter som främjar hälsa och social välfärd. Bidragen fördelades i enlighet med bidragsstrategin till att trygga främjandet av välfärd och organisationernas verksamhetsförutsättningar, att förebygga problem som hotar hälsan och den sociala välfärden samt att hjälpa medborgare och familjer som drabbats av svårigheter. För organisationerna innebar det här i praktiken att de kunde erbjuda frivilligarbete och kamratstöd. Statskontoret anvisade 87 miljoner euro till krigsveteranerna. Därutöver avdelades 30 miljoner euro till att ersätta kostnader för öppenvård i enlighet med lagen om skada, ådragen i militärtjänst.

År 2015 utökade Veikkaus måttfullt sin försäljning och sitt resultat. Resultatet som Veikkaus i sin helhet överlät till sina förmånstagare ökade med 3,2 %. Bolagets ekonomiska tillstånd, soliditet samt solvens var på utomordentlig nivå. År 2015 kan Veikkaus konstateras ha gett samhället en direkt ekonomisk värdeavkastning på totalt 671,7 miljoner euro. Utöver intäktsföringen på 515,6 miljoner euro betalade bolaget till undervisnings- och kulturministeriet outdelade vinstmedel från tidigare år för sammanlagt 25,5 miljoner euro. Dessutom betalade bolaget staten 107,2 miljoner euro i lotteriskatt och 23,4 miljoner euro i mervärdesskatt.

Bolaget Peli-integrointiyhtiö FRV Oy grundades i november 2015. Spelverksamheterna i Fintoto Oy, Veikkaus Ab och Penningautomatföreningen slås samman till ett enda statligt helägt penningspelsbolag. Peli-integrointiyhtiö FRV Oy ansvarar för och säkerställer att det operativa samarbetet framskrider under övergångsperioden innan lagstiftningen om sammanslagningen träder i kraft, uppskattningsvis i januari 2017. De nuvarande penningspelssamfunden fortsätter som självständiga penningspelsaktörer tills den nya lagstiftningen träder i kraft.

År 2015 skedde inga nämnvärda förändringar i volymen av det material som Rundradions producerade och antalet radio- och tv-program som bolaget sände. På nätet fortsatte besökarna att öka. Yle nådde varje dag i medeltal 72 % och varje vecka 93 % av finländarna. Bolagets verksamhet finansieras med rundradioskatten och det har lagstadgade public service-uppgifter. Till exempel producerar Rundradion program och tjänster på finska och svenska samt bland annat på samiska, romani och teckenspråk. Ett mångsidigt programutbud på tv, radio och nätet är tillgängligt för alla finländare oavsett förmögenhet eller bostadsort. Under översiktsperioden uppgick bolagets intäkter till sammanlagt 472,0 miljoner euro, vilket var 1,1 % mindre än året innan. Rundradioskattens andel av totalintäkterna var 97,8 % det vill säga 461,8 miljoner euro.

Säkra trafik- och utbildningstjänster

Finavia har tilldelats specialuppgifter som rör driften av nätet av flygplatser samt produktionen av de flygplats- och flygkontrolltjänster som statens flygtrafik behöver. Trots osäkerheten i världsekonomin samt recessionen i Finland växte efterfrågan inom flygtrafiken 2015. Passagerarna ökade med 2 % från 2014. Det totala antalet passagerare på Finavias flygplatser var 20,1 miljoner 2015. Helsingfors-Vanda flygplats satte nytt passagerarrekord. Tillväxten var 3 % jämfört med året innan. De nya rutterna som öppnades från Helsingfors-Vanda stödde den goda tillväxten i den internationella trafiken. Enligt prognoserna kommer tillväxten att få mera fart efter att de nya bredbukiga flygplanen avsedda för interkontinental trafik tas i bruk.

År 2015 fokuserade Finavia på att genomföra sin strategi för att förbättra effektiviten och servicenivån i hela koncernens verksamhet. Verksamhetens effektivitet ökade och kundnöjdheten på flygplatserna steg. Finavia satsar på digitala tjänster för att förbättra kundservicen och höja effektiviteten. I konkurrenskraftsrapporten från Världsekonomiskt forum 2015–2016 bedöms kvaliteten på Finlands infrastruktur för flygtrafiken vara den nionde bästa i världen, bättre än till exempel Norges, Sveriges, Tysklands och Danmarks.

Finnpilot Pilotage Ab tillhandahåller lotsningstjänster i alla de fartleder som har märkts ut för lotsning. Under 2015 företogs 23 996 lotsningar, inalles 459 651 sjömil. Finnpilot Pilotage Ab har skött sin samhälleliga serviceuppgift väl. Av alla lotsningar genomfördes 99,9 % inom de väntetider som slagits fast i målet för servicenivå. Un-

der lotsningsprocessen skedde inga olyckor med miljöverkningar 2015. I bolagets verksamhet under året skedde inte annars heller några incidenter som skulle ha påverkat miljön. Lotsningsavgifterna höjdes med cirka 2 % från årsskiftet 2015.

Hästinstitut Ab driver Ypäjän Hevosopisto, som utbildar professionella för hästyrken på arbetsmarknaden. Finska staten äger 25 % av Hästinstitut Ab. Bolaget är ett allmännyttigt aktiebolag som inte betalar ut utdelning.

Suomen Ilmailuopisto är en yrkesinriktad speciallläroinrättning i Björneborg, som utbildar yrkespiloter för trafikflygets behov i Finland. Finska staten äger 49,5 % av aktierna i Suomen Ilmailuopisto. Bolaget har inte något vinstsyfte utan strävar endast efter ett tillräckligt gott ekonomiskt resultat för att trygga verksamheten. En eventuell vinst används till att utveckla verksamheten. Bolaget betalar inte ut utdelning till ägarna. Merparten av finansieringen består av statsandelen. Även elevavgifterna och kundintäkterna ger bolaget intäkter. Intäkterna från den avgiftsbelagda servicen begränsas av principen att inte erbjuda sådana tjänster som i Finland finns att få i privata sektorn. Bolaget har inga stora investeringsbehov inom de närmaste åren.

Utvecklingen inom teknologi och datanät

Tietokarhu Oy ansvarar för underhåll och utveckling av skatteförvaltningens informationssystem. Trots att systemen är talrika, skattelagstiftningen komplicerad och föränderlig samt att servicevolymerna är stora har tjänsternas kundvänlighet och kvalitet hållit sig på en god nivå. Av företagets omsättning kom cirka 96,5 % från kundrelationen till Skatteförvaltningen. Omsättningen minskade jämfört med året innan, vilket berodde på en minskad efterfrågan och nettoförsäljning.

Koncernen Suomen Erillisverkots uppgift är att trygga den samhällskritiska ledningen och it-samhällets tjänster i alla förhållanden. Erillisverkot med dotterbolag möjliggör en högklassig, pålitlig och säker informationsförmedling för sina kunder. Koncernen Suomen Erillisverkot består av moderbolaget Suomen Erillisverkot Oy och dess helägda dotterbolag Suomen Virveverkko Oy, VIRVE Tuotteet ja Palvelut Oy, Suomen Turvallisuusverkko Oy, Leijonaverkot Oy och Johtotieto Oy.

Bolaget CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy integrerar och erbjuder IKT-tjänster för behov inom forskning och utbildningsförvaltningen samt hos statliga aktörer och företag. Bolagets kunder är undervisnings- och kulturministeriet, högskolor, forskningsinstitut och företag. CSC mest centrala uppgifter är expert-, program- och informationstjänster för vetenskap och datateknik, nationella och internationella teleförbindelser samt att tillhandahålla datorresurser då det behövs hög prestanda eller lagring av stora datamängder. CSC tillhandahåller tjänster i enlighet med sin specialuppgift enligt självkostnadsprincipen och utan vinstsyfte. De ekonomiska målen för räkenskapsperioden uppfylldes. År 2015 ökade bolagets omsättning med 9,1 % jämfört med året innan. Tillväxten berodde särskilt på nya affärsverksamheter och ett breddat avtalsbestånd. Resultatet för räkenskapsperioden var något bättre än väntat. Bolagets kostnader för forskning och utveckling var cirka 9,3 % (15 %) av omsättningen 2015.

Bostadsproduktion och fastighetshantering

Kommunfinans är ett finansinstitut ägt av kommunerna, Keva och staten, som tillhandahåller finansieringstjänster för kommunsektorn och social bostadsproduktion. Kommunfinans uppgift är att i alla marknadslägen trygga en förmånlig finansiering av

investeringar kommuninvånarna behöver. Kommunfinans-koncernens rörelsevinst var 151,8 miljoner euro 2015. Kreditgivningen steg till sammanlagt 20 088 miljoner euro. Balansräkningen var 33,9 miljarder euro i slutet av 2015. I juli 2015 definierade Finansinspektionen Kommunfinans som ett betydande kreditinstitut för det nationella finansieringssystemet. Bolaget var tidigare underställt Finansinspektionen men från början av 2016 tog Europeiska centralbanken över tillsynen av det. Staten äger 16 % av Kommunfinans.

A-Kruunu låter bygga statsstödda hyresbostäder i Helsingfors och närliggande kommuner. År 2015 påbörjade A-Kruunu bygget av 248 bostäder i Hyvinge, Träskända, Kyrkslätt och Mäntsälä. Dessutom inledde bolaget planeringen av 566 bostäder och strävade aktivt efter att skaffa nya tomter. Vid årets slut ägde bolaget 211 bostäder, merparten i Helsingfors. Staten äger hela aktiestocken i bolaget.

Statens gemensamma tjänster

HAUS Kehittämiskeskus Oy är ett statsägt inhouse-bolag som tillhandahåller utbildnings-, utvecklings- och coachingtjänster, År 2015 inledde finansministeriet en utredning om HAUS kehittämiskeskus Oy:s ställning och uppgifter samt om utvecklingsalternativen för att uppdatera verksamheten.

Hansel Ab är statens upphandlingsenhet som erbjuder ramavtal med färdigt konkurrensutsatta produkter och tjänster samt tillhandahåller experttjänster inom upphandling. Verksamheten finansieras med serviceavgifter som tas ut av avtalsleverantörer och kunder och som baserar sig på gjorda upphandlingar.

Samhällelig verkan av de kommersiella bolagen

Gasum importerar naturgas till Finland och förädlar biogas samt överför och distribuerar dem till energiproduktion, industri, hushåll och land- och sjötrafik. Finska staten köpte samtliga aktier i gasbolaget Gasum AB som innehades av PJSC Gazprom. Gazproms innehav var 25 %. Till följd av affären blev Gasum ett av finska staten helägt inhemskt bolag. Köpesumman var 251,3 miljoner euro. En viktig faktor som påverkade statens beslut att köpa Gazum-aktierna var att gasen i sina olika former spelar en viktig roll i den finska energihelheten och möjliggör en kostnadseffektiv övergång till ett kolneutralt samhälle.

Den tjänstemannaarbetsgrupp som utvärderat det statliga specialuppgiftsbolaget Solidium Oy:s roll lämnade sin rapport i maj. I den bedömde arbetsgruppen ur det statliga ägarintressets perspektiv för- och nackdelarna i Solidiums nuvarande förfaranden samt lade fram åtgärdsförslag. Rapporten behandlade utvecklingen av innehaven i Solidium, de årliga intäktsföringarna till staten och Solidiums roll i statens beslutsfattande. Den gick också igenom Solidiums förmåga att generera mervärde i målbolaget, dess resurser och effektivitet samt den nationella betydelsen av portföljen av bolagsinnehav.

Cinia ansvarar för att bygga en nätförbindelse från Finland till Tyskland (sjökabelprojektet SeaLion). Cinias uppgift är att hjälpa företagen att ta fram innovationer som bygger det digitala samhället; att utveckla funktionerna i hälsovården, utbildningen, trafikövervakningen och andra kritiska servicesektorer. I början av 2015 slogs Corenet Oy:s affärsverksamheter samman med Cinia-koncernen.

3.3.3 Den ekonomiska utvecklingen i bolagen som fungerar kommersiellt

Bolagen som verkar under statsrådets kanslis ägarstyrning

Utvecklingen av portföljen av börsbolag

Marknadsvärdet av statens direkta innehav i börsbolag var sämre än den allmänna utvecklingen på marknaden 2015. Portföljens marknadsvärde sjönk med 5,9 % då generalindex på Helsinforsbörsen steg med 10,8 %. Portföljens totalavkastning under översiktsperioden var -0,5 % då avkastningsindex på Helsingforsbörsen steg med 14,9 %. Värdet av portföljen med statens direkta innehav drogs ner av den svaga utvecklingen av Fortums aktiekurs, som också underskred referensindex. För Finnairs och Nestes aktiekurser var utvecklingen däremot positiv och även bättre än deras referensindex.

Avkastningen av Solidiums aktieportfölj var 6,3 % år 2015, och blev lägre än referensindex (OMX Helsinki Cap GI) som var 10,6 %. Den bästa avkastningen noterades för Elisa, Tieto och Sampo medan utvecklingen för SSAB, Outotec och Outokumpu var svag.

Markandsvärdet av statens innehav i börsbolag har under de fem senaste åren utvecklats så som tabellen nedan visar. Den årliga avkastningen av portföljen med statens direkta innehav var 2,1 % under översiktsperioden och av Solidiums aktieportfölj 4,3 %.

Tabell 24. Marknadsvärdet av statens innehav i börsbolag, mn euro

	Statens innehav %	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Finnair	55,8	360	164,5	170,2	198	177	388
Fortum	50,8	10 160	7 436	6 381	7 499	8 103	6 277
Neste	50,0	1 535	1 003	1 255	1 846	2 577	3 549
Sammanlagt		12 055	8 603	7 806	9 543	10 858	10 215
Solidiums innehav		9 275	7 027	7 176	8 172	7 616	6 835
Samman-lagt		**21 330**	**15 630**	**14 982**	**17 715**	**18 474**	**17 050**

Ekonomisk utveckling

Den statliga ägarens mål är att utveckla bolagen och stödja tillväxt i ägarvärdet. I sina bolagsinnehav eftersträvar ägaren en lönsam tillväxt och växande avkastning på det placerade kapitalet. Det ytterst svåra marknadsläget på både den inhemska och internationella marknaden innebar fortsatta utmaningar för många statsägda bolags tillväxt och resultatutveckling. Den sammanlagda omsättningen i bolagen i portföljen fortsatte att minska 2015: den gick ner till 23,1 miljarder euro från 28,6 miljarder under föregående period. Vinsten av försäljningen av Fortums elöverföringsverksamhet hade en betydande inverkan på att bolagens rapporterade sammanlagda rörelsevinst steg till 5,5 (3,7) miljarder euro. Rörelsevinsten som justerats med engångsposter var 2,0 (1,9) miljarder euro, vilket visar på bolagens förmåga att effektivera sin operativa verksamhet i en svår marknadssituation.

Även för de icke börsnoterade bolagen fortsatte den sammanlagda omsättningen att minska. Den gick ner till 5,9 (6,5) miljarder euro (-10 %). Den sammanlagda rörelsevinsten ökade till 0,4 (0,2) miljarder euro. Rörelsevinsten justerad med engångsposter gick dock ner till 0,26 (0,3) miljarder euro från året innan.

Portföljens genomsnittliga avkastning på det sysselsatta kapitalet steg till 18 (13) %, som även den påverkades till största delen av vinsten av försäljningen av Fortums elöverföringsverksamhet. Den genomsnittliga avkastningen på det sysselsatta kapitalet i icke börsnoterade bolag var 7 (5) %.

I slutet av 2015 var bolagens genomsnittliga soliditet 55 (48) %. För de icke börsnoterade bolagen var den något lägre, 51 (49) %.

Kommersiella bolag som är underställda finansministeriet

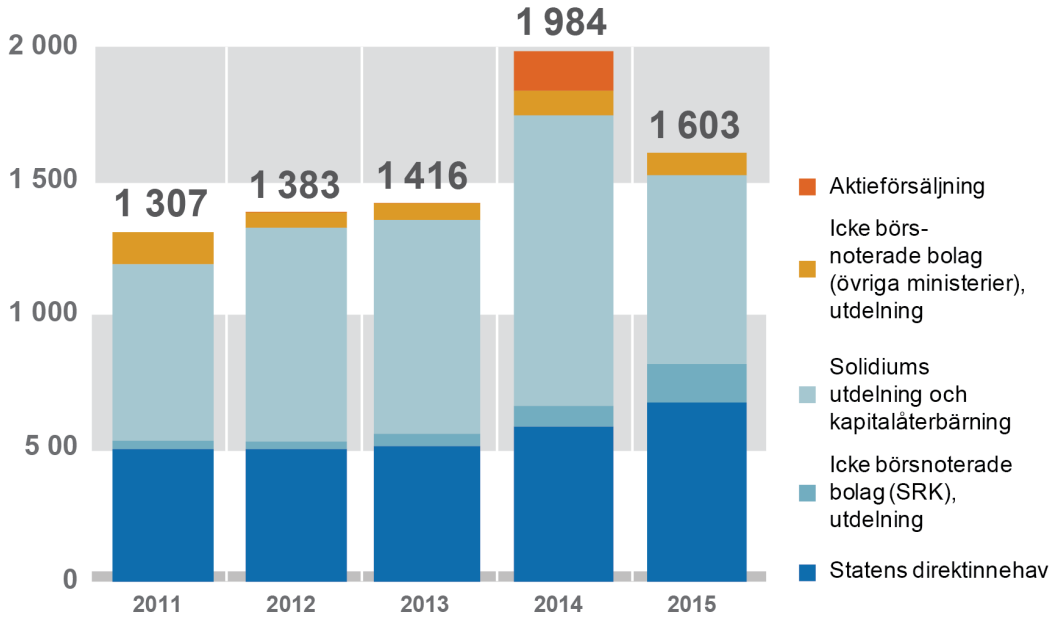
Fingrid Abp är Finlands stamnätsbolag som ansvarar för elöverföringen i stamnätet. Bolaget sköter elöverföringens utlandsförbindelser och främjar elmarknadens funktion genom att upprätthålla lämpliga överföringsförbindelser mellan olika länder. Bolaget ansvarar för att den för samhället kritiska grundläggande infrastrukturen fungerar. År 2015 var både operativt och ekonomiskt mycket gott för bolaget. Den ekonomiska utvecklingen var stark och bolaget har också gjort betydande investeringar under de senaste åren. Bolagets internationella kreditbetyg (A+/S&P) hör till de bästa i Finland. I en jämförelse mellan sexton länder i Europa hade Fingrid den näst förmånligaste stamnätsprissättningen.

Staten sålde sitt innehav på 33 % i Helsingfors Universitetsfastigheter Ab samt Aalto Universitetsfastigheter Ab till universiteten till marknadspris. Staten behöll ett delinnehav på 33 % i Finlands Universitetsfastigheter Ab. Ur statens synvinkel är bolaget främst en finansplacering. Finlands Universitetsfastigheter har satsat kraftigt på att utveckla läro- och campusmiljöerna och hantera lokalrisken. Bolaget har höjt fastigheternas energieffektivitet och fäst vikt vid att hitta miljövänliga och långvariga lösningar i fråga om sina investeringar. Räkenskapsperioden följde planen och uppvisade ett överskott.

3.3.4 De statsägda bolagens vinstutdelning och statens aktieförsäljningsintäkter

De statsägda bolagens vinstutdelning uppgick 2015 till 1 603 (1 836) miljoner euro, där bolagen som tillhörde statsrådets kanslis ägarstyrning stod för 1 519 (1 743) miljoner euro. Nedgången påverkades av att den vinstutdelning som Solidium betalade ut minskade till 706 miljoner euro från 1 087 miljoner året innan. Den sammanlagda avkastningen av de börsbolag där statsrådets kansli står för den direkta ägarstyrningen och av de icke börsnoterade bolagen växte däremot till 814 (656) miljoner euro, där de icke börsnoterade bolagens andel var rekordhögt: 144 (77) miljoner euro. Att utdelningen ökade berodde också på den statliga ägarens mål att precisera utdelningspolitiken för de icke börsnoterade bolagen som fungerar kommersiellt och att luckra upp kapitalstrukturerna i dem. Samma utveckling väntas fortsätta och utdelningen som betalas på de icke börsnoterade kommersiella bolagens resultat 2015 väntas stiga till en nivå av 250 miljoner euro.

Figur 19. Statens vinstutdelning och aktieförsäljningsintäkter, mn euro



Utdelningen till staten av avkastningen för 2015 från börsbolag där staten har direktinnehav 2015 sjunker däremot till 624,5 (669,7) miljoner euro till följd av nedgången i Fortums utdelning. Portföljdens utdelningsavkastning sjönk till 6,1 (6,2) %. Ur ägarens synvinkel gav statens portfölj av direktinnehav i börsbolag fortfarande 2015 god utdelningsavkastning jämfört med den genomsittliga nivån för bolagen på Helsingforsbörsens huvudlista, som var 4,9 (4,7) %. Solidiumportföljens utdelningsavkastning var 5,5 (5,5) %

3.3.5 Styrelseval, företagsansvar och belöningssystem

Staten är direkt företrädd i styrselsen för alla sådana bolag som är helt statsägda, där staten är majoritetsägare eller där staten är en så betydande minroitetsägare att den har faktisk beslutsrätt. 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. Under 2015 föreslog ägarstyrningen styrelsekandidater för bolagsstämman eller utnämningskommittén i 28 bolag. De här styrelserna hade sammanlagt 172 medlemmar, av vilka staten har kunnat utse 146. Av de medlemmar som staten har utsett är cirka 44 % kvinnor.

En ansvarsfull företagsverksamhet stöder en långsiktig tillväxt av ägarvärdet och företagsansvaret utgör en viktig del i skapandet av företagets anseende. Som ägare förväntar sig staten att företagen en stark integrering av företagsansvaret i affärsverksamheten samt en målinriktad ledning av företagsansvaret baserad på att identifiera de väsentliga faktorerna i företagen. Det är bolagets styrelse som ansvarar för att ordna och integrera ledningen av företagsansvaret till en del av affärsverksamheten. De helt statsägda och majoritetsägda bolagen rapporterar årligen om företagsansvaret och skatteavtrycket. Som ägare anser staten att det är bra att företagen i sin verksamhet tillämpar internationellt erkända anvisningar och principer för företagsansvar. Sådana är bland annat OECD:s riktlinjer för multinationella företag, FN:s initiativ Global Compact och samhällsansvarsstandarden ISO 26000 samt FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

De verkställande direktörernas fasta grundlöner i de statsägda bolagen var allmänt taget på marknadsnivå 2015. Grundlönerna för de statsägda bolagens ledningsgrupper steg inte från året innan. Resultatpremierna som förtjänades utifrån verksamheten 2014 och som betalades 2015 var i de statsägda börsbolagen 29 %, i kommersiella bolag 12 % och i specialuppgiftsbolag 17 % av grundårslönen. Nivån för resultatpremierna i de börsnoterade och de stora icke börsnoterade bolagen var antingen på eller under marknadsnivå. I de små icke noterade börsbolagen var resultatpremierna i genomsnitt på marknadsnivå. Av de statsägda börsbolagens verkställande direktörer hade nästan alla och av de kommersiella bolagens verkställande direktörer över 30 % långsiktiga incitament. Däremot har specialuppgiftsbolagens verkställande direktörer inte något långsiktigt incitamentssystem i bruk. Intjäningsperioderna i belöningssystemen är långa och premier betalas inte ut årligen. Därför varierar storleken på premierna betydligt på årsnivå.

3.4 Den kommunala ekonomin

3.4.1 Styrning av den kommunala ekonomin

Som en del av planen för de offentliga finanserna och statens budgetproposition utarbetas ett program för kommunernas ekonomi. Det ersätter basserviceprogrammet och basservicebudgeten. Programmet anger målet för den kommunala ekonomins finansiella saldo och specificerar åtgärderna för att uppnå målet. Åtgärderna kan gälla exempelvis kommunernas skattebas, statsandelar, kommunernas uppgifter och skyldigheter, avgiftsinkomster och effektivisering av verksamheten.

I programmet för kommunernas ekonomi ingår en analys av balansen mellan kommunernas uppgifter och deras finansiering och hur den grundlagsskyddade finansieringsprincipen följs. Där bedöms också förändringar i kommunernas omvärld, efterfrågan på tjänster och kommunernas uppgifter. Dessutom ingår en utvärdering av den kommunala ekonomins utveckling. Ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga sektorns finanser och i kommungrupper. I utvärderingen skiljer man mellan kommunernas lagstadgade uppgifter och övriga uppgifter och dessutom bedöms det hur produktiviteten för de viktigaste kommunala tjänsterna har utvecklats.

Programmet utarbetas för hela regeringsperioden och bereds inom ett samrådsförfarande mellan staten och kommunerna. Det ses över årligen i samband med översynen av planen för de offentliga finanserna. Budgetpropositionen innehåller en bedömning av hur den kommunala ekonomin kommer att utvecklas och hur den påverkas av statsbudgeten. Också de väsentliga förändringarna i förhållande till planen för de offentliga finanserna rapporteras.

Planen för de offentliga finanserna och programmet för kommunernas ekonomi (kommunekonomiprogrammet) innebär en ny typ av makrostyrning av den kommunala ekonomin. Styrningen kommer att stärka målsättningen inom den kommunala ekonomin märkbart. Syftet är att skapa en funktionsmodell där de tjänster som kommunsektorn ska tillhandahålla och deras finansiering är i balans på en nivå anpassad efter både de offentliga finansernas och hela samhällsekonomins bärkraft.

Det första kommunekonomiprogrammet[19] utarbetades våren 2015 samtidigt som de tekniska ramarna. Den innehöll en grundlig genomgång av läget inom den kommunala ekonomin. Den kompletterades hösten 2015 med det första programmet för kommunernas ekonomi som publicerats enligt den nya kommunallagen. I den bedöms det också hur de finansiella ramarna för den kommunala ekonomin inverkar på kommunernas ekonomi. Kommunekonomiprogrammet 2016–2019[20] från hösten 2015 gäller hela regeringsperioden.

Enligt det mål för det strukturella saldot som uppställdes i samband med planen för de offentliga finanserna hösten 2015 får underskottet i den kommunala ekonomin 2019 vara högst halv procent i förhållande till bruttonationalprodukten. För att målet ska kunna uppnås uppställde regeringen samtidigt en bindande utgiftsbegränsning i euro för att begränsa trycket på kommunernas omkostnader till följd av statens åtgärder. Regeringen beslutade att nettoeffekten av dess åtgärder ska sänka omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med minst 540 miljoner euro 2019 jämfört med den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna från våren 2015. Det som ännu inte har beaktats när begränsningen uppställdes är social- och hälsovårdsreformen, minskandet av kommunernas uppgifter och skyldigheter och åtgärderna för att främja konkurrenskraften. Utgiftsbegränsningen kan inte luckras upp, i stället stramas den åt varje år allt eftersom beredningen av åtgärderna enligt regeringsprogrammet framskrider. Det sker en årlig kontroll av hur begränsningen hållit när planen för de offentliga finanserna ses över.

Staten kan inte uteslutande genom egna åtgärder garantera balans i kommunernas ekonomi. Kommunerna har en långtgående självstyrelse och därmed ansvar för att få jämvikt i ekonomin genom strukturella reformer och ökad produktivitet. Syftet med den nya kommunallagen är att styra kommuner och samkommuner mot större förutsägbarhet och bättre helhetsperspektiv i den ekonomiska förvaltningen. Bland annat finns där strängare bestämmelser om skyldigheten att täcka underskott, och bestämmelserna om täckande av underskott och utvärderingsförfarandet gäller numera också samkommuner. År 2017 börjar kommunallagens ekonomibestämmelser gälla hela kommunkoncernen. Reformerna kan väntas styra in kommunernas finanser i en sundare riktning.

Däremot räcker inte regleringen i sig för att se till att målet för lokalförvaltningens finansiella saldo i planen för de offentliga finanserna nås. I synnerhet kommunernas och samkommunernas investeringar är av stor betydelse för balanseringen av den kommunala ekonomin, dvs. prioriteringarna, när investeringarna görs och hur väl de genomförs.

3.4.2 Den kommunala ekonomin: inkomster, utgifter och balans

Kommunerna och samkommunerna har anpassat sin verksamhet när det ekonomiska läget stramats åt och de ekonomiska resurserna minskat. År 2015 försämrades kommunernas verksamhetsbidrag med 4 %. Utgifterna inom driftsekonomin[21] ökade mycket måttligt men den svaga utvecklingen i fråga om driftsinkomster bidrog till en övergripande försämring.

---

[19] Finansministeriets publikationer 16a/2015

[20] Finansministeriets publikationer 35b/2015

[21] Motsvarar verksamhetsbidraget

Tabell 25. Förändringar i kommunernas finanser 2014–2015, md euro (exkl. samkommuner)

	Bokslut 2014	Boksluts-prognos 2015	Förändring, md euro	Förändring, %
Verksamhetsbidrag	-27,30	-28,40	1,10	4,0 %
Skatteinkomster	21,06	21,66	0,6	2,8 %
Statsandelar, driftsekonomin	8,15	8,18	0,0	0,4 %
Skattefinansiering tot.	29,22	29,84	0,6	2,1 %
Finansiella poster, netto	0,28	0,32	0,04	14,3 %
Årsbidrag	2,194	1,769	-0,425	-19,4 %
Avskrivningar	2,065	2,033	-0,03	-1,5 %
Årsbidrag – avskrivningar	0,129	-0,264	-0,393	
Nettoinvesteringar	-1,57	-2,54	-0,974	62,0 %
Årsbidrag – nettoinvesteringar	0,62	-0,78	-1,40	
Lånestock	14,67	15,24	0,57	3,9 %
Likvida medel	4,3	4,04	-0,26	-6,0 %
Skattesats, viktad	19,75	19,85		0,1 %-enhet

Kommunerna har tvingats höja kommunalskatten för att stärka den interna finansieringen. Totalt 98 kommuner höjde kommunalskatten, vilket är färre än föregående år. Men samtidigt ökade skatteintäkterna proportionellt sett mer, 2,8 %. Den låga ökningen 2014 får sin förklaring i engångsföreteelser som försvagade redovisningarna.

Sett till den samlade kommunala ekonomin försämrades det bokföringsmässiga resultatet klart. Detta berodde till stor del på 2014 års ökade extraordinära inkomster när affärsverk bolagiserades. Resultatet 2015 var bara cirka 70 miljoner euro.

I kommunekonomiprogrammet bedöms stabiliteten i den kommunala ekonomin dels utifrån nyckeltalen i resultaträkningen, dels också utifrån nyckeltalet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i finansieringsanalysen. Avsikten är att få en mera fullständig uppfattning om den faktiska finansiella stabiliteten och i vilken utsträckning den interna finansieringen räcker till för investeringar på medellång sikt. Nyckeltalet motsvarar som begrepp i stort sett nettokreditgivningen i nationalräkenskaperna, som också är utgångspunkten när målen för lokalförvaltningen fastställs i planen för de offentliga finanserna.

Nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin steg jämfört med året innan, och kassaflödet[22] inom verksamheten var inte tillräckligt för att inom den samlade kommunala ekonomin täcka nettoinvesteringsutgifterna på 2,5 miljarder euro eller avskrivningarna. I totalt 135 kommuner räckte inte kassaflödet till för att täcka avskrivningarna. Skuldsättningen fortsatte, men långsammare, och lade sig på ca 0,57 miljarder euro. Liksom föregående år var det fortsatt kommuner med mer än 40 000 invånare som stod för den största andelen, omkring hälften av ökningen av kommunernas totala lånestock.

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag har minskat under de två senaste bokslutsåren. Enligt de preliminära bokslutsuppgifterna för 2015 finns det elva kommuner med ett negativt årsbidrag, dvs. samma nivå som året innan. Enligt den kommunvisa kalkylen kommer antalet kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag att öka betydligt.

[22] Årsbidrag + extraordinära poster, netto + korrektivposter till internt tillförda medel.

De kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag hör typiskt sett till kommunerna med lägst invånarantal, cirka 65 % har varit kommuner med under 6 000 invånare. Så gott som alla kommuner med ett negativt årsbidrag har varit kommuner med mindre än 20 000 invånare. Kommunerna med ett negativt årsbidrag är jämnt spridda över landskapen. Om den ekonomiska utvecklingen enligt prognosen i kommunekonomiprogrammet blir verklighet kommer räkenskapsperiodens resultat för kommunerna att försämras under de närmaste åren och överskottet i balansräkningen att minska eller underskottet att öka. Enligt kalkylen visar cirka en tredjedel av kommunerna underskott i slutet av granskningsperioden, om inga korrigerande åtgärder vidtas.

Antalet kommuner med svag ekonomi låg på samma nivå som 2014, och inga nya kriskommuner ser ut att tillkomma bland dem som omfattas av utvärderingsförfarandet för kommuner i svår ekonomisk ställning. Däremot närmar sig flera kommuner kriterierna. De försämrade utsikterna inom kommunernas ekonomi låter oss ändå anta att flera kommuner kommer att omfattas av utvärderingsförfarandet.

3.4.3 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin

Anslagen för kommunernas statsbidrag, som omfattas av granskningen av basservicebudgeten, uppgick till totalt 9,9 miljarder euro. Det var omkring 541 miljoner euro mindre än 2014. De största bidragande orsakerna var reformeringen av yrkeshögskolornas finansiering (455 miljoner euro) och 2015 års andel av de överenskomna nedskärningarna i statsandelarna under regeringsperioden (188 miljoner euro).

Kommunernas andel av arbetsmarknadsstödet steg med cirka 160 miljoner euro. Som kompensation höjdes kommunernas utdelning av samfundsskatten med 75 miljoner euro.

Totalt sett beräknades statens åtgärder enligt budgetpropositionen för 2015 försämra den kommunala ekonomin med 234 miljoner euro.

Statsandelen för kommunal basservice uppgick till 8,5 miljarder euro. Jämfört med den ordinarie budgeten för 2014 var det en minskning med omkring 112 miljoner euro.

Det som bidrog mest till att statsandelen minskade var nedskärningarna i statsandelarna enligt tidigare rambeslut (-188 miljoner euro) och avdraget för reformeringen av yrkeshögskolornas finansiering (-164 miljoner euro). Samtidigt fortsatte man i enlighet med regeringsprogrammet att utveckla social- och hälsovården med 47 miljoner euro. Dessutom höjde ändringen av beräkningsgrunderna (inkl. invånarantal) statsandelen med 60 miljoner euro, indexhöjningen med 43 miljoner euro och kompensationen av kommunernas skatteinkomstbortfall med 131 miljoner euro.

Statsandelarna höjdes med 47 miljoner euro 2015 för utveckling av social- och hälsovården. Kommunernas utgifter beräknades stiga med 90 miljoner euro till följd av det. Tilläggsresurser allokerades för verkställighet av äldreomsorgslagen och för elev- och studerandevård, hemservice för barn och barnfamiljer, övervakade träffar för skilsmässofamiljer och social rehabilitering för unga.

Åtgärder enligt det strukturpolitiska programmet, sparåtgärderna i fråga om tandvården för vuxna och statens övertagande av skyddshemsverksamheten minskade statsandelen för basservice med cirka 5 miljoner euro.

En reform av statsandelssystemet började gälla från början av 2015. Systemet förenklades och blev mer sporrande. Syftet är fortsatt att se till att basservice tillhandahålls i hela landet och att jämna ut de skillnader i service som beror på skillnader i förhållandena.

Statsandelsprocenten för 2015 var 25,44. Det är 4,13 procentenheter mindre än 2014. Mest bidrog statsandelsreformen och nedskärningarna i statsandelarna.

3.5 Arbetspensionsanstalterna och övriga socialskyddsfonder

Arbetspensionsfonderna (bland annat privata pensionsbolag, kommunernas pensionsförsäkring och statens pensionsfond) är en del av de offentliga finanserna och de står för finansieringen av arbetspensionsskyddet. Arbetspensionsfonderna har förberett sig på utbetalning av framtida pensioner med ett kumulativt överskott för att på lång sikt hålla sin ekonomi på hållbar grund. Arbetspensionsutgifterna stiger snabbt under de kommande åren, när antalet pensionärer uppskattningsvis ökar med 175 000 detta årtionde. Pensionsutgifterna ökar dessutom till följd av indexhöjningar samt en högre genomsnittlig pensionsnivå, som beror på att de kommande pensionerna är högre än de pensioner som redan betalas ut.

År 2015 krympte pensionsfondernas överskott till 1,4 % i förhållande till bruttonationalprodukten. Faktorer som påverkade minskningen var att pensionsutgifterna ökat snabbt samtidigt som lönesumman, som ger intäkterna av pensionsavgifterna, ökat långsamt. Dessutom var arbetspensionsfondernas ränteinkomster enligt nationalräkenskaperna mycket små 2015 på grund av den låga räntenivån. Också engångstransaktionen på 500 miljoner euro från Statens pensionsfond till statsbudgeten försämrade fondernas överskott. År 2015 ökade arbetspensionsfondernas totala utgifter med 5,3 %, medan de totala inkomsterna endast steg med 2,6 %.

De övriga socialskyddsfonderna är i första hand Folkpensionsanstalten, som ansvarar för den grundläggande sociala tryggheten, och Arbetslöshetsförsäkringsfonden, som ansvarar för den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Folkpensionsanstaltens utgifter finansieras med medel från statsbudgeten, med arbetsgivarnas och arbetstagarnas socialförsäkringsavgifter och till en liten del av kommunerna. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen finansieras med arbetslöshetsförsäkringspremier som tas ut av löntagare och arbetsgivare, med statsandelar och till en liten del med arbetslöshetskassornas medlemsavgifter.

Folkpensionsutgifterna ökar långsammare allt eftersom folkpensionstagarna blir färre, vilket i sin tur beror på att allt fler pensionärer endast får arbetspension. Däremot har arbetslöshetsutgifterna ökat snabbt de senaste åren till följd av det försämrade sysselsättningsläget. De sparåtgärder som regeringen beslutade om våren 2015 i regeringsprogrammet gäller i stor utsträckning också de andra socialskyddsfondernas utgifter. Dessa fonder uppvisade 2015 ett underskott på 0,5 % i förhållande till bruttonationalprodukten, även om strävan är att hålla dem nära balans.

De sociala trygghetsförmånerna, socialbidragen och sjukvårdsersättningarna steg 2015 till 20,5 % i förhållande till bruttonationalprodukten. Före finanskrisen 2007

var relationstalet 14,9 %. Den ökade belastningen beror till stor del på den ekonomiska kris som bröt ut 2008 och ledde till att bruttonationalprodukten krympte. Men också det faktum att befolkningen åldras och arbetslösheten ökar spelar starkt in.

4 Sammandrag av de viktigaste åtgärderna med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden

I detta kapitel presenteras för varje ministerium en allmän översikt över de åtgärder som statsrådet har vidtagit under berättelseåret som svar på riksdagens uttalanden och ställningstaganden.

Svaren med anledning av uttalandena och ställningstagandena finns i sin helhet och tillsammans med sina referensuppgifter i bilaga 3 till berättelsen, där svaren är indelade enligt riksdagsutskott.

Statsrådets kansli

Ett nytt ställningstagande av riksdagen som är av central betydelse för statsrådets kansli gäller utvecklingen av regeringens årsberättelse. Bestämmelserna om årsberättelsen på förordningsnivå sågs över i februari 2016 och ändringen gäller redan berättelsen för fjolåret. I fortsättningen är det meningen att resultatmålen för varje ministerium ska ställas upp och presenteras bättre i propositionen om statsbudgeten med tanke på framtida rapportering.

När det gäller ställningstagandet om statsrådets framtidsredogörelse har man under 2015 på bred front verkställt den nya nationella modellen för framsyn och främjandet av försöksverksamhet har tagits med som ett av regeringens spetsprojekt.

Övriga uttalanden och ställningstaganden som har verkställts vid statsrådets kansli gäller forskningsfinansieringen, försäljningen av Altia Abp och belöningen av ledningen i statliga bolag.

Utrikesministeriet

Riksdagen har förutsatt (2014) att statsrådet en gång per valperiod sammanställer en redogörelse där innehållet i Finlands utvecklingspolitik utvärderas tillsammans med måluppfyllelse, långsiktiga effekter och eventuella problem vid genomförandet. Den oberoende utvärdering av Finlands utvecklingssamarbete som riksdagen har förutsatt blev klar i juni 2015. Rekommendationerna i utvärderingen togs med i beredningen av redogörelsen om regeringens utvecklingspolitik hösten 2015 och statsrådets redogörelse om utvecklingspolitiken överlämnades i februari 2016.

Riksdagen förutsatte (2009) insatser av statsrådet för att höja den nationella beredskapen för civil krishantering. I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen (år 2012) fastställs att målnivån för krishanteringsinsatserna är 150 finländska sakkunniga. I den uppdaterade nationella strategin om civil krishantering som färdigställdes 2014 är målet för Finlands insatser en årlig genomsnittsnivå på 150 sakkunniga i civil krishantering. År 2015 uppnåddes inte målnivån. Under 2015 arbetade 70 % av de finländska krishanteringsexperterna i uppdrag på nya krisområden, dvs. i Ukraina och i länder som är utgångs- och genomfartsområden för migration.

Riksdagen förutsätter (2014) att det inom krishanteringen skapas en klar verksamhetsmodell för myndighetssamarbetet mellan ministerierna och att statsrådet avger

en redogörelse om detta. Utrikesministeriet bereder också i fortsättningen de beslut som gäller Finlands deltagande i militär krishantering och utträde ur krishanteringen. De militära och försvarspolitiska grunder som anknyter till beslutet om deltagande bereds också i fortsättningen vid försvarsministeriet. Genom den nationella beredningen av deltagandet i krishantering och internationella kontakter eftersträvas ett övergripande synsätt och bättre samarbete och samordning mellan de internationella aktörerna.

Justitieministeriet

Under berättelseåret har justitieministeriet vidtagit flera olika åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden. De viktigaste av dessa ansluter sig till riksdagens skrivelse om medborgarinitiativet till riksdagen med förslag till lagar om ändring av äktenskapslagen, lagen om registrerat partnerskap och lagen om fastställande av transsexuella personers könstillhörighet samt riksdagens svar med anledning av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 1 § i lagen om föreläggande av böter och ordningsbot och av 2 a kap. i strafflagen.

I enlighet med det som riksdagen förutsatte överlämnade regeringen till riksdagen i oktober 2015 kompletterande reglering i anknytning till jämlikt äktenskap inom den snäva tidtabell som getts. Möjligheterna att göra förvandlingsstrafförfarandet för böter lättare och enklare utreds å sin sida för närvarande vid justitieministeriet i enlighet med riksdagens uttalande. Även om det har föreslagits att lagen om föreläggande av böter och ordningsbot ska upphävas, har detta ingen betydelse med tanke på målet att göra förvandlingsstrafförfarandet enklare.

Inrikesministeriet

Det bereddes en redogörelse för den inre säkerheten med målet att den skulle överlämnas våren 2016. Efter beredningen av redogörelsen för den inre säkerheten inleds beredningen av en strategi för den inre säkerheten.

Det effektiviserade åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet (2012–2015) har haft som mål att minska den gråa ekonomin och den ekonomiska brottsligheten samt att stödja laglig företagsverksamhet och en sund konkurrens. Genom programmet har man tryggat inflödet av skatter och andra avgifter, sett till att den offentliga servicen bibehålls och säkerställt finansieringsgrunden för den offentliga servicen. Genom åtgärdsprogrammet har man stött sund företagsamhet och sysselsättning. I enlighet med programmet har man på ett övergripande sätt bedömt de ämnesområden som ingår i riksdagens ställningstaganden och tagit in dessa i åtgärdsprogrammet i en ändamålsenlig omfattning och form.

Riksdagen har förutsatt att regeringen noga följer och utvärderar genomförandet av säkerhetsnätsreformen och att den före utgången av 2016 års riksmöte lämnar förvaltningsutskottet en skriftlig utredning om reformgenomförandet och anknytande frågor. Lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) trädde i kraft 15.1.2015 och statsrådet tillsatte delegationen för säkerhetsnätets verksamhet 22.1.2015. Finansministeriet styr på det sätt som föreskrivs i lagen säkerhetsnätets verksamhet med stöd av delegationen för säkerhetsnätets verksamhet och gör upp en uppföljningsplan för genomförandet av säkerhetsnätsreformen och styr genomförandet av planen. Den utredning som riksdagen förutsätter kommer att lämnas före utgången av 2016 års riksmöte.

Inom inrikesministeriets förvaltningsområde har det varit viktigt att säkerställa ett nära samarbete med aktörerna inom säkerhetsnätet (HALTIK/Valtori/ERVE) i syfte att skapa en kostnadseffektiv modell för serviceproduktionen. Likaså pågår arbete med att klargöra dessa aktörers roll tillsammans med FM:s och SRK:s ägarstyrning.

Försvarsministeriet

I årsberättelsen för 2015 har försvarsministeriet ett uttalande av riksdagen att bemöta, vilket gäller de värnpliktigas ekonomiska förmåner. Det långsiktiga och planmässiga arbetet med att förbättra de värnpliktigas ekonomiska och sociala villkor fortsatte i form av tväradministrativt samarbete. Frågan om tiden för beväringstjänst eventuellt ska beaktas vid fastställandet av pensionen och åtgärderna i anslutning till en eventuell hemförlovningspenning hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Med beaktande av de ekonomiska stöden som helhet har social- och hälsovårdsministeriet inte ansett det vara nödvändigt att återinföra hemförlovningspenningen.

Finansministeriet

Informationen till riksdagen om de europeiska finansiella stabilitetsmekanismerna har förbättrats genom den rapport som finansministeriet varje halvår publicerar om finska statens ansvar, åtaganden och fordringar som följer av programmen för finansiella stöd inom euroområdet. Därtill gav statsrådet riksdagen i juni 2015 en utredning om europeiska stabilitetsmekanismens (ESM) årsrapport för 2014 samt Europeiska stabiliseringsfacilitetens (ESFS) bokslut för 2014, ledningens rapport och revisorns rapport (E 28/2015 rd). I utredningen beskrivs situationen i euroområdet och ekonomiska åtaganden i anslutning till krishanteringen, inklusive åtaganden som uppkommer via europeiska centralbankssystemet. Utredningen behandlades av riksdagens revisionsutskott under hösten.

Inom kommuninformationsprogrammet blev ett pilotprogram om målläget för ekonomisk information och kostnadsinformation, rapporterings- och informationsanvändningstjänsten för information som beskriver kommunernas ekonomi och verksamhet samt pilotgenomförandet av en kommuns rapportering färdiga 2015.

Läget för elektronisk identifiering och certifikattjänster har ändrats betydligt sedan riksdagens uttalande. Flera yrkeskårer använder statens certifikattjänster. Det har just inte skett några ändringar i de tjänster som är riktade till medborgarna, eftersom medborgarna framför allt använder bankkoder.

Öppna kontaktytor genomfördes inom programmet Nationell servicearkitektur, inom vilket den nationella informationsleden togs i bruk och betaversionen av medborgarnas servicevy och identifieringslösning publicerades.

Det beslutades att man skulle fortsätta med genomförandet av EU:s förordning om värdepapperscentraler så att kontoförvaltaren av en värdepapperscentral som är verksam i Finland inte kan registrera på ett värdeandelskonto som avses i lagen om värdeandelskonton (827/1991) den som sköter förvaltarregistreringen i stället för aktieägaren, om aktieägaren är en finländsk investerare.

Skatteförvaltningen publicerade i februari 2016 en rapport över mervärdesbeskattningens skattefel i Finland, som den utarbetat tillsammans med Internationella valutafonden (IMF). Rapporten presenterar en uppskattning av mervärdesskattefelet un-

der åren 2008–2012, kalkylerat med internationellt använda metoder. Mervärdesskattefelet är litet i Finland i internationell jämförelse.

Finansministeriet förnyade 2015 statens interna hyressystem och statens lokalförvaltning. Genomförandet av reformen skedde genom en ny förordning, statsrådets förordning om förvärv, besittning och skötsel av statlig fastighetsförmögenhet (242/2015). Hyrorna för statliga ämbetsverk och inrättningar som är Senatfastigheters hyresgäster fastställs enligt självkostnadsprincipen. Till följd av reformen kommer hyrorna för ämbetsverk och inrättningar att sjunka med cirka 15 % från och med 2016. Hyressänkningarnas inverkan på budgeten har man strävat efter att genomföra på ett budgetneutralt sätt.

Undervisnings- och kulturministeriet

Riksdagen förutsatte i sitt ställningstagande med anledning av revisionsanmärkningarna att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra villkoren för forskning och utveckling inom byggbranschen för att man i beslutsfattandet ska ta större hänsyn till den stora roll byggnader spelar för människornas välbefinnande och samhällsekonomin. Undervisnings- och kulturministeriet har beviljat finansiering för utbildning som stöder hälsoriktigt byggande och för planering av utbildningen. För högre yrkeshögskoleexamen har det utvecklats en studiemodul om reparation av fukt- och mögelskador och utbildningen inleddes hösten 2015. Dessutom ordnas det fortbildning i området vid några yrkeshögskolor.

Riksdagen förutsatte i sitt svar med anledning av regeringens proposition med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen att regeringen grundligt ger akt på hur högskolornas medel räcker till i förhållande till de uppgifter högskolorna påförts.

Undervisnings- och kulturministeriet beaktar genom uppföljning av universitetens verksamhet och ekonomi samt en eventuell separat enkät behovet av att utreda vilken effekt utgiftsbesparingarna har på universitetens verksamhet. I den pågående utvärderingen av konsekvenserna av universitetsreformen utgör effekten av ändringarna i universitetens finansieringsnivå och finansieringssystem på universitetens verksamhet ett perspektiv. En utredning om konsekvenserna av reformen av universitetslagen kommer att överlämnas till riksdagens kulturutskott redan 2016.

Jord- och skogsbruksministeriet

Jord- och skogsbruksministeriet har konsekvent försökt bidra till att bestämmelserna om arealer för jordbruksskiften som myndigheterna har godkänt ska tas tillbaka i EU-förordningarna och strävat efter att trygga jordbruksproducenternas rättssäkerhet. Inom det utredningsprojekt som rör åkerskiftesregistret har man sökt metoder för att hantera upprepade ändringar av arealer för jordbruksskiften.

Genom samarbete mellan jordbruksförvaltningen och Lantmäteriverket har man strävat efter att minska arealavvikelserna för åkerskiften.

Statsrådet godkände i februari 2015 den nationella skogsstrategin 2025, som tar upp de viktigaste målen och projekten inom skogsbranschen för att främja skogsbranschens tillväxt, konkurrenskraft och förnyelse. Riktlinjerna i skogsstrategin grundar sig på den skogspolitiska redogörelsen och riksdagens ställningstaganden till redogörelsen.

Byråkratin i anslutning till landsbygdsutvecklingsstöd har förenklats och i syfte att lätta upp stödförvaltningen har det utvecklats digitala tjänster.

Planen är att det i viltskadelagen ska göras de ändringar som är nödvändigast för att bland annat minska alla myndigheters (särskilt kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheters) administrativa belastning. Avsikten är att en regeringsproposition om detta ska överlämnas till riksdagen 2017. Dessutom har jord- och skogsbruksministeriet inlett en förutredning för att göra anmälningarna och ansökningarna i anslutning till rovdjursskador elektroniska. Målet är att göra registreringen av skadeanmälningar i viltskaderegistret snabbare och att minska arbetsmängden för de kommunala landsbygdsnäringsmyndigheterna.

Jord- och skogsbruksministeriet har ökat flexibiliteten när det gäller jakten på östersjövikare för att minska särskilt skadorna på fisket.

Kommunikationsministeriet

Den trafikpolitiska redogörelsen från 2012 och riksdagens uttalanden i anslutning till den har genomförts. Det har anvisats tilläggsfinansiering för att stoppa tillväxten av reparationsskulden för trafiknätet och att minska skulden på ett kontrollerat sätt, och även för statsbidrag för enskilda vägar. En totalrevidering av lagstiftningen om enskilda vägar har inletts och i samband med revideringen belyses särskilt frågor om finansiering och nyttjanderätter. Under 2015 har beredningen av centrala trafikpolitiska beslut på såväl EU-nivå som internationellt påverkats på ett föregripande och framgångsrikt sätt.

Som ett spetsprojekt enligt regeringsprogrammet skapas en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet. Som ett led i detta har det vid ministeriet beretts en nationell informationssäkerhetsstrategi, som ska öka förtroendet för internet och digitala verksamhetsformer. Strategin, som ska utarbetas i samarbete mellan staten och företag, inriktar sig på att säkerställa konkurrenskraften och exportmöjligheterna. Som ett led i strategin genomförs de ändringar i lagstiftningen som krävs enligt det direktiv om nät- och informationssäkerhet som bereds inom EU.

Frekvensauktionen inom mobil kommunikation har förbättrat kvaliteten på och tillgången till snabba trådlösa bredbandsförbindelser i Finland. Auktionen har inte påverkat prissättningen av mobiltjänster eller marknadens struktur, konkurrenssituationen eller teleföretagens investeringar inom annan verksamhet.

Statsrådet beviljade 2015 nätkoncessioner för antenntelevision i enlighet med riktlinjerna i det kommunikationspolitiska programmet för elektroniska medier. Koncessionerna träder i kraft vid ingången av 2017 och gäller fram till 2027.

Arbets- och näringsministeriet

Inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde är de mest typiska uttalandena av riksdagen sådana där riksdagen t.ex. i samband med en lagreform fäster uppmärksamhet vid en enskild särskild grupp eller särskild fråga och önskar en utredning om hur villkoren för denna grupp eller den aktuella frågan kommer att utvecklas efter reformen. Exempel på detta är ”Karensdagarna vid sjukdom utgår ur semesterlagen”, ”Effekterna av ändrade bestämmelser om arbetsprövning” och ”Stödet till el producerad med skogsflis”.

Uttalandena i samband med budgeten eller planen för de offentliga finanserna gäller mycket omfattande helheter, till och med en betydande del av regeringsprogrammet. Ett exempel på detta är uttalandet om den allmänna motiveringen i budgetpropositionen för 2015: ”Riksdagen förutsätter att regeringen agerar målmedvetet för att återställa Finlands konkurrenskraft och att den i detta syfte förbättrar företagens allmänna omvärldsvillkor, främjar sysselsättningsmöjligheterna, arbetskraftens rörlighet och en måttlig lönepolitik samt stöder forskning och innovation.” Dessa frågor har redan i allmänhet behandlats mera ingående i beskrivningen av resultatet för varje ministerium.

Social- och hälsovårdsministeriet

Frågorna i flera av uttalandena och ställningstagandena samt deras lösningar ansluter sig till reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovården (social- och hälsovårdsreformen). Bland annat författningsbasen för ordnandet av studerandehälsovård och SHVS:s finansiering, nödvändigheten av ändrad lagstiftning när det gäller klienter inom öppenvården, klientavgiftssystemet och modellen för styrning av social- och hälsovårdens informationsförvaltning utvärderas i samband med beredningen av social- och hälsovårdsreformen.

Fokusering på social- och hälsovårdstjänster som förebygger marginalisering av unga samt tjänster för dem som lider av psykisk ohälsa eller drogproblem och som löper störst risk att marginaliseras ingår bland målen för social- och hälsovårdsreformen. Enligt den nya socialvårdslagen (1301/2014) har alla klienter inom socialvården rätt att vid behov få en bedömning av servicebehovet samt en egen kontaktperson. Enligt lagen ska man också ge akt på och främja välfärden hos personer som behöver särskilt stöd samt hos barn och unga.

Beräkningen och betalningen av grundläggande utkomststöd överförs till Folkpensionsanstalten vid ingången av 2017. Syftet med ändringen är att förbättra jämlikheten mellan individer i fråga om att få stöd, att effektivisera verksamheten och att minska kommunernas uppgifter i ett stramt ekonomiskt läge. Social- och hälsovårdsministeriet bereder överföringen av verkställigheten av utkomststödet och planerar uppföljningen av effekterna av ändringen i samarbete med Folkpensionsanstalten, Kommunförbundet och Institutet för hälsa och välfärd.

Byggnaders sundhet har främjats genom en ändring av hälsoskyddslagen (1237/2014), där bedömningen av kompetensen hos utomstående experter som bistår hälsovårdsmyndigheterna från och med 1.3.2015 överfördes från kommunerna till ett nationellt personcertifieringssystem. I social- och hälsovårdsministeriets förordning (545/2015), som trädde i kraft 15.5.2015 och som preciserar bestämmelserna i hälsoskyddslagen, meddelas det utöver bestämmelserna om certifiering närmare föreskrifter om det kunnande som eftersträvas i den utbildning som experterna ska genomgå och den arbetserfarenhet som krävs.

Miljöministeriet

Med stöd av temporära ändringar i lagen om oljeskyddsfonden togs oljeskyddsavgiften ut till tredubbelt belopp i förhållande till normaltaxan ännu år 2015. I ett expertutlåtande rekommenderades det i fråga om olika sätt att reglera oljeskyddsfonden på och vilka förutsättningar det finns för att utveckla den att man i stället för att finansiera fonden med oljeskyddsavgifter skulle samla in medel genom finansiering av punktskattetyp. En lagändring om saken är under beredning.

Verkställandet av bestämmelserna om behandling av avloppsvatten har följts upp med hjälp av de statligt stödda projekten för rådgivning i fråga om avloppsvatten, och av Finlands miljöcentral har det beställts en utredning om läget i fråga om behandlingen av avloppsvatten i glesbygden 2015. Lägesbeskrivningen har överlämnats till riksdagens miljöutskott och finansutskottets bostads- och miljödelegation.

Den omfattande översyn av statsrådets förordningar som anslöt sig till totalrevideringen av avfallslagstiftningen slutfördes 2015. Miljöministeriet inledde dessutom en översyn av den riksomfattande avfallsplanen och den däri ingående planen för att förebygga uppkomsten av avfall. Under miljöministeriets ledning utarbetades det en handledning för avfallssektorn som gäller avfallslagens bestämmelser om hanteringen av kommunalt avfall.

Man har fortsatt att genomföra metropolpolitiken. Lagpaketet i anslutning till detta överlämnades emellertid inte till riksdagen som proposition av regeringen, eftersom metropolförvaltningens uppgifter främst skulle gälla MBT-ärenden som gäller markanvändning, boende och trafik. Till detta ansluter sig en utökning av plansystemet med en metropolplan.

Bemyndigandena inom regleringen av byggandet har genom två lagändringar fåtts att motsvara grundlagens krav. Nu ska också regleringen om planläggning fås att motsvara den författningsnivå som grundlagen kräver och de krav som ställs i fråga om bemyndiganden att utfärda förordning.

Behandlingen av ansökningar om miljötillstånd vid regionförvaltningsverken (den statliga miljötillståndsmyndigheten) tilldelades 700 000 euro för 2015 genom en tilläggsbudget. Ändringen av miljöskyddslagen godkändes (423/2015) och arbetet med att revidera lagen fortsatte 2015 med den tredje fasen. I avgiftsförordningen för närings-, trafik- och miljöcentralerna föreskrivs det år 2015 för första gången om tillsynsavgifter. Dessutom har miljöministeriet och arbets- och näringsministeriet gett närings-, trafik- och miljöcentralerna anvisningar om vad intäkterna av tillsynsavgifterna ska användas till och deras användningsprinciper.

Det beredningsarbete för att ändra innehållet i energicertifikaten för småhus som inleddes 2014 har fortsatt utifrån arbetsgruppens arbete. Arbetet med att utveckla innehållet i energicertifikaten fortsätter parallellt med beredningsarbetet för en övergång till nära-nollenergibyggnader. Det har också sänts ett brev till kommissionen med förslag om ändring av direktivet om byggnaders energiprestanda så att det skulle bli frivilligt för gamla småhus. De iakttagelser som nämns i brevet har fogats till de dokument som gäller en ändring av direktivet.

5 Utlåtande av statsrådets finanscontrollerfunktion 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 statsrådets finanscontrollerfunktion ett utlåtande om regeringens årsberättelse för 2015 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 metodbeskrivningen av controller vid statsrådet (VM 45/01/2006). Vid utvärderingen har ändringarna i budgetförordningen beaktats. Den ändring som trädde i kraft i februari 2016 (118/2016) är den för innehållet i statsrådets årsberättelse mest betydande ändringen. Genom denna ändring inkluderades en ny översikt över intäkterna och kostnaderna för den helhet som består av budgetekonomin, de statliga affärsverken och de statliga fonderna utanför statsbudgeten samt över förmögenhetsställningen.

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 2015 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 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 och uppskattningarna om statsekonomin och den offentliga ekonomin presenterade i berättelsedelen till statsrådets årsberättelse kompletterar den bild av statens ekonomiska ställning som statsbokslutet ger.

Statsrådets årsberättelse innehåller för första gången en översikt över intäkterna och kostnaderna för den helhet som består av budgetekonomin, de statliga affärsverken och de statliga fonderna utanför budgeten samt balansräkningen (statens totalkalkyler). Avsikten är att skapa en bättre helhetsbild än tidigare av den statsekonomi som lyder under statsrådets styrning (juridiska personen staten). Uppgifterna i de nya totala resultat- och balansräkningarna är informativa, kalkylerna grundar sig på enheternas officiella bokslut, men de har inte reviderats.

Kalkylerna ger en mera heltäckande helhetsbild av statens underskott och tillgångar än enbart statsbokslutet. Sifferuppgifterna och den analys av uträkningarna som kompletterar dem gäller än så länge endast två år och analys- och bedömningsmetoderna har ännu inte etablerats. Analysen av statens totalkalkyler kan inte följa metoderna för bokslutsanalys i företag eftersom exempelvis nyckeltal inte kan tolkas enligt samma principer. Det är endast möjligt att göra en bedömning av kalkylernas användbarhet, nytta och målgrupper efter en längre tidsperiod, då även de noggrannare målen för innehållet i analysuppgifterna definieras.

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 2015 har uppfyllts.

Genom ändringen av budgetförordningen skedde en inskränkning i beskrivningen av resultatet av ministeriernas ansvarsområde.

Alla ministerier har rapporterat utfallet av sina effektmål på motiveringarna till budgetens huvudklasser med en samordnad betygsskala och i tabellform även presenterat korta motiveringar för sina bedömningar. Ministerierna har gjort bedömningen som en intern bedömning. Därmed är bedömningen subjektiv och tillämpningen av betygsskalan varierar. Alla utfall för 2015 har inte varit tillgängliga. Därmed har rapporteringen av resultatet och verkningarna delvis grundat sig på förhandsuppgifter.

En lyckad rapportering och bedömning av hur effektmålen har genomförts är också beroende av målformuleringen. Om målen främst är en beskrivning av vad som görs blir rapporteringen över utfallet lätt en förteckning med åtgärder. Uppställningen av mål bör utvecklas så att bedömningen av utfallet i högre grad än i dag kunde grunda sig på indikatorer.

Som helhet har bedömningen av riskerna förbättrats jämfört med föregående år, men rapporteringen är alltjämt oenhetlig mellan ministerierna. 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.

Genom skärpningen av anvisningarna har man lyckats komprimera texterna i årsberättelsen en aning men beskrivningarna av verksamhet och sysslor behöver minskas ytterligare.

Tidsplanen och beredningsprocessen

Under de senaste åren har tidsplanen för berättelsen tidigarelagts för att riksdagen ska hinna behandla berättelsen under vårsessionen. Med det nuvarande produktionssättet är en betydande åtstramning av tidtabellen inte möjlig. Totalkalkylerna kan exempelvis endast upprättas utgående från bokslutsuppgifterna.

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 november. 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 14 april 2016

Biträdande controllern vid statsrådet

Pasi Ovaska

Specialsakkunnig Riitta Pirhonen

STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANSGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 09 16001, 09 57811
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-287-237-1
ISBN Tryck 978-952-287-238-8
ISSN PDF 2323-962X
ISSN Tryck 2341-7129