Utlåtande UtUU 8/2017 rd─ RP 106/2017 rd

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2018

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2018 (RP 106/2017 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 26.10.2017.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- statssekreterare Peter Stenlund, utrikesministeriet
- understatssekreterare Pirkko Hämäläinen, utrikesministeriet
- ekonomidirektör Risto Hakoila, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Riitta Oksanen, utrikesministeriet
- enhetschef Erik af Hällström, utrikesministeriet
- enhetschef Lotta Karlsson, utrikesministeriet
- koordinerande tjänsteman, fredsmedling Laura Lindgren, utrikesministeriet
- verksamhetsledare Timo Lappalainen, Kepa rf
- chef för påverkansarbete Katri Suomi, Kyrkans utlandshjälp
- verksamhetsledare Helena Laukko, Finlands FN-förbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utrikesministeriets budgetförslag för 2018 uppgår till 1,092 miljarder euro. Jämfört med budgeten för 2017 innebär det en ökning med 12 miljoner euro. Förvaltningsområdets främsta prioriteringar är enligt propositionsmotiven (i) att främja Finlands och finländarnas säkerhet och välfärd genom att arbeta till förmån för Finland, dess närområden och för internationell säkerhet och stabilitet, (ii) att främja ett regelbaserat internationellt system, (iii) att främja Finlands tillväxtfrämjande öppna ekonomiska förbindelser och att stödja finländska företags deltagande i internationell handel och värdekedjor, (iv) att arbeta för att stärka de mänskliga rättigheterna, jämlikheten och demokratin och (v) att främja genomförandet av Agenda 2030 och arbeta för att bekämpa klimatförändringen.

Utrikesministeriets förvaltningsområde

För utrikesministeriets omkostnader föreslås ett anslag på 218,6 miljoner euro för 2018. Det är cirka 1,8 miljoner euro mindre än i 2017 års budgetproposition.

I fråga om beskickningarna föreslås inga ändringar i budgetpropositionen. I det sammanhanget vill utrikesutskottet lyfta fram sin etablerade ståndpunkt att ett täckande och fungerande nätverk av beskickningar är av vikt för genomförandet av utrikes- och säkerhetspolitiken. En flexibel och ändamålsenlig närvaro ute i världen utgör en källa till information och inflytande. Det tjänar statsförvaltningens, finländarnas och samhällets intressen inom många skilda sektorer.

Det är i och för sig positivt att regeringen inte föreslår nedskärningar i beskickningsnätverket, men utskottet konstaterar samtidigt att det känner oro för utrikesministeriets minskande omkostnadsanslag. Utrikesförvaltningen arbetar redan i dag på en miniminivå, så det blir mycket svårt att möta överraskande situationer och inte minst att svara på behovet av nya beskickningar. Det är särskilt oroväckande i ett läge där förvaltningsområdets omvärldsförhållanden under de senaste åren uttryckligen präglats av snabba och oförutsebara förändringar. Enligt inkommen utredning börjar utrikesförvaltningens möjligheter till inbesparingar, till exempel effektivisering av stödfunktioner och digitalisering av funktioner, ta slut. Om förvaltningsområdet framöver påförs nya sparbeting blir följden med stor sannolikhet att beskickningsnätet måste reduceras, eftersom utgifterna för beskickningarna utgör den klart största posten inom utrikesförvaltningens omkostnader.

I fråga om beskickningsnätet vill utskottet dessutom fästa uppmärksamheten vid fastigheternas dåliga skick. Enligt uppgift kommer fastigheterna under de närmaste åren att utgöra en stor utmaning för utrikesministeriet. Att hålla dem i ett skick som motsvarar dagens krav på beskickningar kommer att kräva avsevärda resurser. Utskottet framhåller att fastighetsfrågan är central med avseende på beskickningsnätets funktionalitet. I nuläget, där bokföringsvärdet för fastigheterna är drygt 200 miljoner euro (det verkliga värdet är över 400 miljoner euro) reserveras det i genomsnitt 4 miljoner euro per år för fastighetsinvesteringar. Det är ohållbart. Utskottet efterlyser en hållbar och långsiktig lösning i frågan. Angående fastighetsförvaltningen förordar utskottet ett direkt ägande av fastigheterna, eftersom det på lång sikt är mer förmånligt än att hyra fastigheterna.

Utskottet vill också betona vikten av att sörja för beskickningarnas säkerhet, och att detta medför kostnader i anknytning till underhållet av beskickningarna. När beskickningsnätet utvecklas anser utskottet det viktigt att också utreda möjligheterna till samarbete med de nordiska länderna och övriga EU-länder samt Europeiska utrikestjänsten.

Utrikesutskottet framhåller att Finland är ett öppet land som är beroende av utrikeshandeln. Det är därför viktigt att främja exporten och investeringarna. Den offentligt finansierade exportfrämjande verksamheten har genom åren omorganiserats ett flertal gånger, inklusive den stora nedbantningen av beskickningsnätet. I dag administreras exportfrämjandet runt nätverket Team Finland. I samband med behandlingen av budgeten för 2017 fäste utrikesutskottet uppmärksamhet vid att organisationerna inom nätverket Team Finland arbetar silobaserat, vilket i företagens ögon ger ett splittrat intryck. Utskottet ansåg därför att konceptet måste utvecklas och förenklas. Utskottet framhöll också att verksamheten måste få tillräckliga resurser. Den organisationsreform som nu

bereds vid arbets- och näringsministeriet syftar till att slå samman Finpro och Tekes till en ny organisation, Business Finland, vid ingången av 2018. Enligt budgetpropositionen ska beskickningarnas roll i exportfrämjandet stärkas i samband med reformen. Utskottet ser det som problematiskt att beskickningarnas resurser likväl inte kommer att utökas i samband med organisationsreformen. I det här läget är det ytterst viktigt att säkra ett gott samarbete mellan beskickningarna och den nya organisationen Business Finland, så att de samlade resurserna för exportfrämjande på bästa möjliga sätt gagnar de finländska företagens behov. För beskickningarnas del konstaterar utskottet att de har en viktig roll i främjandet av handeln. Utrikesutskottet kommer fortsatt att noggrant följa exportfrämjandet och förutsätter att verksamheten utvärderas regelbundet.

Angående utrikesministeriets omkostnader noterar utskottet att Finland för närvarande är ordförandeland i Arktiska rådet (perioden 2017—2019) och inom kort blir ordförande i Europarådet (2018—2019). Utskottet framhåller vikten av att det reserveras tillräckliga resurser för ordförandeskapen och att de bereds och sköts väl så att möjligheterna till inflytande kan utnyttjas på bästa sätt. Finland är dessutom EU-ordförande under andra halvåret 2019, vilket kräver beredning och resurser redan i budgeten för 2018. År 2018 firas också utrikesförvaltningens 100-årsjubileum.

Krishantering

Finland deltar i internationell krishantering utifrån utrikes- och säkerhetspolitiska grunder. Det är ett led i strävan att ta internationellt ansvar och bidra till den gemensamma säkerheten. Finland har av hävd betonat en övergripande krishantering och såväl den civila som den militära krishanteringens roll. Krishanteringen syftar till att skapa stabilitet, minska den mänskliga nöden och skapa förutsättningar för utveckling i krisområdena. Samtidigt försöker man förhindra att konflikterna sprider sig. I vår globala värld med starka inbördes beroenden får en kris vidsträckta följder.

Deltagande i internationell militär krishantering stärker även den nationella försvarsförmågan. Deltagandet i krishantering och utvecklingen av det nationella försvaret stöder och är viktiga för varandra.

Finland har under de senaste åren deltagit i civil krishantering med 100—150 sakkunniga varje år. Utskottet konstaterar att Finland med dagens anslagsnivå inte uppnår målet på 150 sakkunniga inom civil krishantering. Anslagen räcker till att sända ut cirka 120 sakkunniga till insatserna. Det är positivt att merparten av Finlands deltagande i civil krishanteringsverksamhet huvudsakligen sker genom EU:s insatser. Utskottet ser det som viktigt att ständigt fästa särskild vikt vid kvinnornas andel av de civila och militära insatsernas personal.

I statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 6/2016 rd) uppges effektivitet i konflikthantering vara ett av de utrikes- och säkerhetspolitiska målen. Utrikesutskottet menar dock att redogörelsen behandlar effektiviteten i konflikthanteringen tämligen ytligt. Det hade behövts en mer konkret analys av förändringarna inom krishanteringen och mer exakta mål för utvecklingen av Finlands deltagande i krishantering (UtUB 9/2016 rd). Utskottet noterade i sitt utlåtande om den försvarspolitiska redogörelsen att inte heller den redogörelsen innehåller några närmare mål för utvecklingen av deltagandet i militär krishantering under den period redogörelsen täcker (UtUU 6/2016 rd).

Utskottet konstaterar att den politiska styrning som redogörelserna ger har fått en mer allmän karaktär. Därmed har den styrande effekten accentuerats i de krishanteringsöversikter som upprättas halvårsvis. Utskottet har tidigare påpekat att tidsspannet för styrningen är kortsiktigt av nödtvång (UtUB 6/2016 rd). Utskottet noterar i detta sammanhang också att det till nuvarande budgetpraxis hör att utgifterna för den militära krishanteringen i regel budgeteras utifrån de insatser där beslut om medverkan redan har fattats. Följaktligen har det anvisats lägre anslag under reservpunkten i dispositionsplanen för utrikesministeriets och försvarsministeriets krishanteringsmoment. I budgetpropositionens dispositionsplan för försvarsministeriets utgifter för militär krishantering finns en reserv på 1 miljon euro, medan det inte finns någon reserv alls i utrikesministeriets dispositionsplan (reserv UM+FSM sammanlagt 2005/13 milj., 2009/26 milj., 2011/13 milj., 2013/33,7 milj., 2016/2,6 milj.). En fara med dagens förfarande är att krishanteringen underbudgeteras och att beslut och förberedelser inför deltagande i insatser bromsas upp.

Utskottet menar att en förkortning av tidsspannet för den politiska styrningen inte heller för riksdagens del är en önskvärd utveckling. Utskottet fäste uppmärksamhet vid frågan i sitt utlåtande om statsrådets utredning om Finlands roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i Libanon. I utlåtandet konstaterades då att utskottet utifrån krishanteringsöversikten inte har tillräcklig kunskap om huruvida Finland tänker delta i EU:s stridsgrupper efter den beredskapsperiod som går ut i slutet av 2016 (UtUU 6/2016 rd). Utskottet upprepar därför också i detta sammanhang sitt tidigare ställningstagande att Finland exempelvis i början av regeringsperioden bör upprätta övergripande, mer strategiska riktlinjer för krishanteringen. Detta är nödvändigt för att utveckla krishanteringsdeltagandet, effektivisera krishanteringen och förbättra planmässigheten i resursanvändningen (UtUB 9/2010 rd, UtUB 1/2013 rd, UtUU 6/2016 rd, UtUU 6/2017 rd). Att dra upp strategiska riktlinjer stärker enligt utskottets bedömning också ett övergripande angreppssätt som omfattar såväl utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd som krishantering.

Medling

I statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelser fastställs att fredsmedling får allt större fokus i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik (SRR 6/2016 rd). Det har också beaktats i budgetpropositionens motiveringar. Utrikesutskottet har i ett flertal betänkanden och utlåtanden på senare tid (UtUB 9/2016 rd, UtUU 9/2016 rd, UtUU 7/2016 rd, UtUB 3/2016 rd) uttalat sig om fredsmedlingens betydelse och även fäst uppmärksamhet vid att medlingssektorn behöver tillräckligt snabba och flexibla finansieringsarrangemang. Utskottet noterar likväl att budgetpropositionen för 2018 fortfarande saknar klara riktlinjer för resurserna för fredsmedling. Utskottet upprepar därför sin tidigare oro över att det utan riktlinjer för resurserna är svårt att utveckla fredsmedlingen på lång sikt och att det finns viss risk för att denna prioritering stannar på ett principiellt plan.

Utskottet framhåller de finländska frivilligorganisationernas specialkompetens inom fredsmedling och att deras kontakter bör utnyttjas. Det är också viktigt att kvinnorna får en viktigare roll inom sektorn. Utskottet anser att särskilt det nordiska samarbetet öppnar för möjligheter att utveckla fredsmedlingen och medlingskapaciteten. Också beskickningarna bör utnyttjas flexibelt i fredsmedlingsuppdrag på olika håll i världen. Med hänsyn till att Finland nyligen stärkt sin representation i Bogotá och Finland håller hög profil inom fredsmedling ser utskottet det som motive-

rat att Finland tillsammans med de övriga nordiska länderna deltar i ett projekt för ekonomiskt stöd till fredsprocessen i Colombia.

Utvecklingssamarbete

I budgetpropositionen för 2018 föreslås 886,3 miljoner euro för utvecklingssamarbete. Anslaget är omkring 5 miljoner euro större än 2017. Utskottet konstaterar att höjningen i och för sig är välkommen. Med hänsyn till den positiva ekonomiska utvecklingen i Finland är den likväl ytterst anspråkslös. Den blygsamma höjningen leder till att anslagen för utvecklingssamarbete 2018 relativt sett sjunker ytterligare och stannar på 0,38 procent av bruttonationalprodukten (2017: 0,40 %; 2016: 0,44 %).

Utskottet vill understryka att målet enligt programmet för regeringen Sipilä på sikt är att höja biståndet till FN:s och EU:s mål på 0,7 procent av BNI. Regeringen bör göra upp ett program för en ansvarsfull och förutseende gradvis höjning av anslaget för utvecklingssamarbete till det fastställda målet på 0,7 procent. De positiva ekonomiska utsikterna för de närmaste åren bildar en bra utgångspunkt för att nu inleda planeringen av höjningarna. Utskottet framhåller att konsekvensen kräver att det fästs ökad uppmärksamhet också vid utvecklingspolitikens effektivitet och resultat. Därför bör uppföljningen och utvärderingen utvecklas så att tilläggsresurserna med tiden kan styras till de sektorer som ger mest nytta och mervärde för de finländska utvecklingspolitiska målen. Åtgärderna för att förbättra situationen i flyktingarnas ursprungsländer är viktiga i det här avseendet.

I fråga om utvecklingssamarbetsanslagen framhåller utskottet dessutom att Finland i linje med de internationella rekommendationerna har förbundit sig att reservera 0,2 procent av utvecklingspengarna för de allra fattigaste länderna (LDC-länderna, Least Developed Countries). Det är oroväckande andelen till de allra fattigaste länderna har sjunkit under den målsatta nivån (2015: 0,22 %; 2016: 0,15 %; 2017: 0,16 %; 2018: 0,16 %). Det bör nu vidtas åtgärder för att rätta till detta.

Enligt budgetförslaget reserveras 65 miljoner euro för frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete och 169 miljoner euro för multilateralt utvecklingssamarbete. Det förstnämnda anslaget är på samma nivå som 2017, medan det senare anslaget ökar med cirka 20 miljoner euro. I det här sammanhanget vill utskottet påminna om att de stora nedskärningarna i utvecklingssamarbetet 2016 särskilt drabbade de finländska frivilligorganisationerna och FN-organisationerna, vilket kraftigt försämrade deras betingelser. Utskottet ser det som angeläget att verkställandet och utvecklingen av utvecklingspolitiken i fortsättningen beaktar de positiva resultaten av de utvärderingar som gjordes åren 2016 och 2017. De visar att organisationernas program för utvecklingssamarbete har gett mångsidiga resultat och lett till ett ändamålsenligt och motiverat utvecklingssamarbete. Det är enligt utrikesutskottet motiverat att i budgeten för 2018 höja anslaget för frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete.

Utskottet framhåller att utvecklingssamarbetet har en viktig roll i stödjandet av utvecklingsländerna i linje med Agenda 2030-programmet för en hållbar utveckling. På grund av den avsevärda befolkningsökningen är utmaningarna i Afrika särskilt stora och kräver insatser av hela det internationella samfundet. Utskottet framhåller särskilt Europeiska unionens betydelse som utveck-

lingspolitisk påverkare, genomförare och finansiär. EU-ländernas och kommissionens sammanlagda bistånd uppgår till klart mer än hälften av världens offentliga finansiering av utvecklingssamarbete. Enligt en preliminär uppskattning uppgick utvecklingsbiståndet 2016 till totalt 129 miljarder euro, varav EU:s och dess medlemsländers andel var cirka 75 miljarder euro. Utskottet ser det som viktigt att Finland aktivt arbetar för att EU och dess medlemsländer samordnar utvecklingssamarbetet och kanaliserar det till de stora utmaningarna i Afrika så att invånarna får möjlighet till försörjning och fredliga levnadsförhållanden. Utvecklingssamarbetet har en viktig roll också i dämpningen av flyttningsrörelsen och i stödjandet av regionens länder så att människorna inte behöver lämna sina hem på grund av ökande våldsamma konflikter, terroristorganisationer eller en allmän utsiktslöshet.

Den finländska utvecklingspolitiken har också starkt fokus på främjande av utbildning, jämställdhet, kvinnors och flickors rättigheter inklusive sexuell hälsa och sexuella rättigheter. Dessa teman beaktas på behörigt sätt i budgetpropositionen. I samband med projekt för reproduktiv och sexuell hälsa är det viktigt att i utvecklingsländerna utnyttja organisationernas specialkompetens, exempelvis Marie Stopes stiftelse som utför ett viktigt arbete bland annat i Afghanistan.

Utrikesutskottet har heltäckande behandlat utvecklingssamarbetet och dess prioriteringar i sitt betänkande om redogörelsen för Finlands utvecklingspolitik (UtUB 3/2016 rd) och i sitt utlåtande om redogörelsen om handlingsprogrammet Agenda 2030 (UtUU 5/2017 rd). I samband med behandlingen av Agenda 2030 konstaterade utskottet att klimatförändringen är mänsklighetens största utmaning och att det därför är viktigt att Finland i utvecklingspolitik tar sikte särskilt på att begränsa klimatförändringen och anpassa sig till och gardera sig inför förändringen. I budgetpropositionen för 2018 föreslås 165 miljoner euro för utvecklingssamarbete som främjar klimatmässig motståndskraft. Utskottet konstaterar att medlen för klimatfinansiering minskat betydligt under de senaste åren (2015: 245 milj.; 2016: 178 milj.; 2017: 165 milj.) och framhåller återigen vikten av att stödja utvecklingsländerna i deras klimatåtgärder. Det är en ödesfråga för mänskligheten. Utskottet framhåller också att Finlands ökande satsningar på utvecklingssamarbete i form av placeringar och lån till stor del bör riktas till projekt som dämpar klimatförändringen. Det måste göras noggranna förhandsbedömningar av projektens konsekvenser.

Utrikesutskottet framhåller att det humanitära biståndet utgör en viktig del av Finlands utvecklingssamarbete. Med tanke på bland annat det ständiga behovet av bistånd ser utskottet det som angeläget att anslaget för humanitärt bistånd bibehålls vid minst den nuvarande nivån (70 miljoner euro). Utskottet betonar särskilt att humanitär krishjälp snabbt kan förebygga att konflikter eskalerar. Det är också positivt att utrikesministeriet har startat ett projekt för smidigare sambruk av de instrument som utnyttjas inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Det är av högsta vikt när en kris drar ut på tiden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande UtUU 8/2017 rd

Helsingfors 26.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara blåa
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen
utskottsråd Tiina Larvala.