

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2016

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016—2019

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2016 (RP 30/2015 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 5.11.2015.

Statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016—2019 (SRR 1/2015 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 23.10.2015.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Timo Soini, utrikesministeriet
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Lenita Toivakka, utrikesministeriet
- understatssekreterare Pirkko Hämäläinen, utrikesministeriet
- understatssekreterare Elina Kalkku, utrikesministeriet
- ekonomidirektör Risto Hakoila, utrikesministeriet
- avdelningschef Markku Keinänen, utrikesministeriet
- avdelningschef Jukka Salovaara, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Riikka Laatu, utrikesministeriet
- kanslichef Arto Räty, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Hannu Teittinen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Jorma Kiviniemi, försvarsministeriet
- industriråd Severi Keinälä, arbets- och näringsministeriet
- verkställande direktör Jaakko Kangasniemi, Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund)
- verksamhetsledare Tuija Talvitie, Crisis Management Initiative
- verksamhetsledare Sonja Vartiala, Finnwatch rf
- utvecklingspolitisk sakkunnig Niina Mäki, Kepa rf
- chef för påverkansarbete Katri Suomi, Kyrkans utlandshjälp
- verksamhetsledare Tiina Antturi, Suomen World Vision ry
- innovationsledare Juha-Erkki Mäntyniemi, Suomen World Vision ry
- verksamhetsledare Helena Laukko, Finlands FN-förbund.

Utlåtande UtUU 2/2015 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- Partiernas internationella demokratisamarbete (DEMO) rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Utrikesutskottet beslutade den 21 oktober 2015 sambehandla regeringens proposition om statsbudgeten (RP 30/2015 rd) och statsrådets redogörelse om planen för de offentliga finanserna 2016—2019 (SRR 1/2015 rd) och lämna ett gemensamt utlåtande om dem.

Utrikesministeriets budgetförslag för 2016 uppgår till 1,048 miljarder euro. Ramperiodens anslag per år är 1,058 miljarder euro för 2017, 1,078 miljarder euro för 2018 och 1,118 miljarder euro för 2019. Anslagen under utrikesministeriets huvudtitel motsvarar cirka 2,5 procent av den årliga ramen för de offentliga finanserna.

Statsminister Juha Sipiläs regering har som mål att balansera den offentliga ekonomin. De största utgiftsbesparingarna inom utrikesministeriets förvaltningsområde hänför sig till utvecklingssamarbetet. Utskottet noterar att det internationella läget har förändrats efter regeringsförhandlingarna, särskilt i fråga om migrationen till Europa. Behovet av effektiva insatser i ursprungsländerna och transitländerna har ökat snabbt, i synnerhet när det gäller humanitär hjälp, utvecklingssamarbete och krishantering. Utskottet menar att Finland under ramperioden måste ha beredskap att se över riktlinjerna i ramen, inte minst därför att de åtgärder som effektivt kan påverka orsakerna till migrationen sannolikt kräver större satsningar än planerat i ursprungs- och transitländerna.

Utvecklingssamarbete

I linje med regeringsprogrammet fokuserar Finlands utvecklingssamarbete särskilt på (1) kvinnors och flickors ställning, (2) stärkandet av demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstaten, fredsbyggande och fri media samt stärkandet av arbetet mot korruption och av utvecklingsländernas skattebas, (3) energi, vatten och föda, som en del av den hållbara utvecklingen, inklusive bemötandet av klimatförändringen och (4) främjandet av en egen företagssektor för utvecklingsländerna och stärkandet av den ansvarsfulla verksamheten och av verksamhetsmiljön inom företagen.

Enligt uppgift beräknas statens utgifter för utvecklingssamarbete uppgå till totalt 713,6 miljoner euro 2016, vilket enligt gällande prognos motsvarar cirka 0,35 procent av bruttonationalinkomsten. Det offentliga biståndets andel av bruttonationalinkomsten 2008—2014 var 0,42—0,60 procent, så nedskärningen av utgifterna för utvecklingssamarbete är betydande. Regeringen föreslår ett anslag på totalt 498,1 miljoner euro för egentligt utvecklingssamarbete 2016. Anslaget för 2017 är 516,8 miljoner euro, för 2018 551,1 miljoner och för 2019 586,2 miljoner euro. Det genomsnittliga årliga anslaget för utvecklingssamarbete under ramperioden är cirka 0,38 procent av bruttonationalinkomsten.

Utlåtande UtUU 2/2015 rd

Även om det görs besparingar i utvecklingsfinansieringen under ramperioden, är målet på lång sikt enligt regeringsprogrammet att i enlighet med FN:s och EU:s mål höja utvecklingsfinansieringen till 0,7 procent av bruttonationalinkomsten. Med hänsyn till de svaga konjunkturutsikterna för de närmaste åren är det osannolikt att målet på 0,7 procent uppnås under regeringsperioden – de facto är det också på längre sikt svårt. Utskottet menar att statsrådet måste fästa särskilt uppmärksamhet vid att utvecklingssamarbetet uppvisar resultat och är effektivt och att resultaten kan mätas. I ett läge där anslagen krymper krävs en mer målinriktad utvecklingspolitik.

Det multilaterala utvecklingssamarbetet föreslås få 119,3 miljoner euro i anslag för 2016. Utskottet noterar att regeringen föreslår en minskning med cirka 70 procent av stödet till så kallade normativa FN-organisationer. Det allmänna stödet till UNEP, WHO, FAO och ILO kommer att falla bort helt. Utskottet menar att sänkningen av stödet till noll är ytterst skadligt med tanke på Finlands internationella rykte och vår av tradition starka FN-profil. Detta särskilt som Finland tidigare profilerat sig särskilt som en i förhållandet till landet storlek betydande finansiär av UN Women, UNFPA och UNEP. Därför föreslår utskottet att finansutskottet utreder möjligheterna att undvika en sänkning av det allmänna stödet till noll.

Utskottet noterar att finansieringen av utvecklingssamarbete som utförs av frivilligorganisationer kommer att reduceras kraftigt. År 2015 budgeterades för detta syfte 114 miljoner euro. I budgetpropositionen för 2016 föreslås 65 miljoner euro. Sakkunnigutfrågningen ger vid handen att en så kraftig och plötslig nedskärning kommer att leda till att organisationernas verksamhet och projekt måste avbrytas och till att deras avtal med andra parter måste brytas. Allt sammantaget blir givetvis konsekvenserna omfattande i de länder där organisationerna har verksamhet. Nedskärningarna kommer samtidigt att leda till uppsägningar i de större organisationerna och eventuellt till att de mindre organisationernas verksamhet upphör helt. Exempelvis Finnwatch, som granskar hur näringslivet följer principerna för företagsansvar, blir av med ungefär hälften av sin budget.

Privata penningflöden, handel, investeringar och pengar som skickas tillbaka av migrantarbetare har en betydligt större inverkan på utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt än utvecklingssamarbetet. Utskottet upprepar det den tidigare konstaterar, nämligen att företagen skapar arbetsplatser, kapital, kompetens och teknik i utvecklingsländerna. Utskottet har därför efterlyst aktivt arbete och innovativa finansiella åtgärder och stödåtgärder för att företagandet ska kunna bidra till att föra utvecklingsländernas privata sektor framåt på ländernas egna villkor. Det bör beaktas att en del av Finlands långvariga samarbetsparter håller på att bli betydelsefulla som investeringsobjekt, och erfarenheter och förtroende som vunnits genom utvecklingssamarbetet kan då utnyttjas på ett affärsekonomiskt plan (UtUB 9/2014 rd).

I budgeten för 2016 föreslås 140 miljoner euro under moment 24.30.89 finansinvesteringar inom utvecklingssamarbetet. Anslaget får enligt dispositionsplanen användas i enlighet med kriterierna för det offentliga utvecklingssamarbetet (ODA). Av anslaget är 130 miljoner euro avsett för de finansinvesteringar som fås genom en ökning av Finnfunds kapital eller för andra finansinvesteringar, och 10 euro för finansieringen av kapitalet i Inter-American Investment Corporation. Enligt uppgift till utskottet uppgår kapitaliseringen av Finnfund sedan 1980 till 165 miljoner euro, så den nu föreslagna höjningen är avsevärd. Sedan 1980 har Finnfund investerat närmare 2 miljarder euro i över 400 projekt och dess kapital har ökat till över 250 miljoner euro.

Utlåtande UtUU 2/2015 rd

Finnfund har i uppgift att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvecklingsländer på ett sätt som värnar principen om samhällsansvar. Tyngdpunkten ligger på investeringar i produktion. I linje med utrikesministeriets målsättning riktas ungefär tre fjärdedelar av alla projekt till länder med lägre medelinkomstnivå eller ännu fattigare länder. I länder med högre medelinkomstnivå görs främst miljöinvesteringar.

Utskottet konstaterar upprepar sin ståndpunkt att det är viktigt att utveckla ramarna för Finnfund och att de kapitalplaceringar som hittills gjorts är otillräckliga med beaktande av verksamhetens genomslagskraft (UtUB 9/2014 rd). Det är enligt utskottet motiverat att höja kapitalet i Finnfund. Det finns inget motsatsförhållande mellan frivilligorganisationernas och Finnfunds arbete inom utvecklingssektorn. Tvärtom stöder de varandra. I ett läge där anslagen för utvecklingssamarbete minskar är det angeläget att aktivt granska möjligheterna till samarbete mellan frivilligorganisationerna och Finnfund.

Med hänsyn till de ovan påtalade negativa effekter som inbesparingarna ger för frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete föreslår utskottet för finansutskottet att en del av den planerade höjningen av Finnfunds kapital riktas till åtgärder som dämpar de negativa effekterna för frivilligorganisationerna och till att säkra finanseringen av de FN-organisationer som Finland prioriterar, däribland UNEP.

Enligt budgetförslaget ska Finlands internationella klimatfinansiering genomföras med utvecklingssamarbetsmedel. Det är beklagligt att inkomster från utsläppshandeln från och med 2016 inte längre styrs till utvecklingssamarbetet, eftersom utskottet har sett det som viktigt att så sker också i fortsättningen (UtUB 9/2014 rd).

Krishantering

Enligt regeringsprogrammet ska Finland fortsätta att aktivt delta i internationell krishantering. Regeringen betonar en samordning av militär och civil krishantering samt utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsmedling. Målsättningen är angelägen och lägger vikt vid ett övergripande förhållningssätt i ett läge där till exempel orsakerna till migrationen förutsätter tillräckliga och korrekt riktade insatser i ursprungs- och transitländerna. I och med att anslagen minskar är det än viktigare att krishanteringens genomslagskraft kontinuerligt utvecklas och utvärderas.

Under de närmaste åren kommer den geografiska tyngdpunkten för den militära krishanteringens att ligga på Libanon och Afghanistan. Finland har under de senaste åren framhållit stödjandet av krisområdenas egna säkerhetsstrukturer och rättsstatsutvecklingen samt utbildningen av säkerhetsaktörer. Utskottet ser denna prioritering som korrekt, men understryker att Finland också bör delta med trupper i den militära krishanteringens. Deltagande i internationell militär krishantering med trupper stärker den nationella försvarsförmågan. Det finns inget motsatsförhållande mellan deltagande i krishantering och det nationella försvaret, utan dessa verksamheter stöder varandra.

Under utrikesministeriets huvudtitel föreslås 49,0 milj. euro för militärkrishantering 2016 (UM + FVM tot. 85,56 milj. euro). Anslaget för 2017 är 33,0 miljoner euro, för 2018 28,0 miljoner och för 2019 35,5 miljoner euro. Enligt uppgift innefattar anslagsramen de militära krishanteringsinsatser i vilka Finland redan deltar och de insatser som Finland beslutat delta i. I linje med etable-

Utlåtande UtUU 2/2015 rd

rad praxis finansieras deltagande i nya insatser eller förlängning av tidigare deltagande genom en tilläggsbudget.

Det är med hänsyn till kravet på god förvaltning och planeringen av insatserna problematiskt att det i praktiken inte finns några som helst s.k. beredskapsanslag, utan att alla nya insatser helt och hållet finansieras genom en tilläggsbudget. Utskottet konstaterar att en finansieringslösning som betonar tilläggsbudgetsförfarandet understryker betydelsen av den krishanteringsöversikt som riksdagen får varje halvår. Regeringen ska i översikten sträva efter att lyfta fram möjliga nya insatser och behovet av fortsatt deltagande, så att riksdagen har aktuell och tillräcklig information om ett eventuellt behov av tilläggsfinansiering.

De inbesparingar i den militära krishanteringen, 5 miljarder euro för 2016, som anges i regeringsprogrammet har i budgetförslaget till fullt belopp riktats till försvarsministeriets anslag. För 2017—2019 har sparmålen huvudsakligen riktats till utrikesministeriets huvudtitel. År 2017 är inbesparingarna 10 miljoner euro, år 2018 15 miljoner euro och år 2019 7,5 miljoner euro. Enligt regeringsprogrammet ska fokus läggas på sådana militära krishanteringsinsatser som är viktiga och betydelsefulla för Finland. Utskottet vill fästa uppmärksamhet vid att deltagande i insatser har en politisk dimension, särskilt i fråga om EU-insatser. Det är angeläget att Finland deltar också i EU:s insatser. Därigenom kan vi säkerställa vårt inflytande i beslut gällande EU:s krishantering.

Enligt uppgift kommer Finland att under andra hälften av 2016 delta i en EU-stridsgrupp som leds av Storbritannien. Avsikten är att deltagandet ska följa en lättare modell än tidigare och bygga på att personalen får beredskapsersättning och tillräcklig övning under beredskapsperioden. Utskottet anser att lösningen är kostnadseffektiv. Efter beredskapsperioden 2016 finns inget nytt deltagande i EUBG inplanerat.

Vid FN:s toppmöte om fredsbevarande den 28 september 2015 meddelades att Finland kommer att anvisa större resurser till stöd för FN:s fredsbevarande verksamhet. Fram till slutet av 2016 är Finland ledande stat i UNIFIL:s finländsk-irländska bataljon. Finlands styrka uppgår till cirka 350 man. Därefter deltar Finland fram till slutet av 2018 med ett bidrag som preciseras senare. Finland utökar sitt deltagande i FN-insatsen MINUSMA till högst 20 militärpersoner. Vidare har Finland anmält följande styrkor till FN:s fredsbevarande avdelnings truppregister: en amfibieenhet (högst 275 man), specialstyrkor (högst 200 man) och en specialavdelning för skyddstjänst (högst 55 man fr.o.m. 2018). Strävan är att höja polisens deltagande i FN-insatser till 20 personer 2016. Stödet till fredsbevarande i Afrika fortsätter i form av utbildning och utökad kapacitet. Utskottet stöder denna linje och noterar att besluten om att bidra med de nämnda kapaciteterna fattas i enlighet med lagen om militär krishantering.

Utskottet har konsekvent i olika sammanhang betonat den civila krishanteringens betydelse som ett led i den övergripande krishanteringen. Riksdagen har bland annat förutsatt insatser av statsrådet för att höja den nationella beredskapen för civil krishantering så mycket att Finlands deltagande i civil krishantering permanent når upp till minst den miniminivå som anges i den nationella strategin för civil krishantering.

Utlåtande UtUU 2/2015 rd

Finland har hållit hög profil särskilt i EU:s civila krishanteringsinsatser. Finlands deltagande i OSSE:s civila krishantering har ökat i och med den SMM-övervakningsmission som hänförs till konflikten i Ukraina. Det är angeläget att Finland om möjligt stärker sitt deltagande i de civila migrationsrelaterade krishanteringsinsatser som EU genomför i ursprungs- och transitländerna.

I planen för de offentliga finanserna för 2016—2019 anvisas årligen cirka 15,4 miljoner euro under momentet för civil krishantering. Anslaget är dimensionerat för att täcka de årliga kostnaderna för 115—120 experter. Det betyder att den nivå som ställdes upp som mål i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2012, dvs. 150 experter, inte kommer att nås och att möjligheterna att delta i nya civila krishanteringsinsatser beskärs.

Utrikesministeriets förvaltningsområde

För utrikesministeriets omkostnader föreslås ett anslag på 226,56 miljoner euro för 2016. Som en del av anpassningsåtgärderna inom den offentliga ekonomin minskas omkostnaderna med 0,8 miljoner euro 2016. Åren 2017—2019 är omkostnadsanslaget i genomsnitt 220 miljoner euro per år.

Enligt regeringsprogrammet ska utrikesförvaltningens resurser koncentreras till de länder vars politiska och ekonomiska betydelse ur Finlands perspektiv växer. När det gäller de externa ekonomiska relationerna betonas exportfrämjande, framför allt små och medelstora företags internationalisering samt ökade investeringar i Finland. Dessa mål främjas bl.a. genom utveckling av Team Finlands tjänster. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt, enligt vilken diplomatin och beskickningsnätet har fått ökad betydelse genom förändringarna i omvärlden (UtUU 4/2014 rd).

Utrikesförvaltningen har de senaste åren tvingats beskära sitt beskickningsnät kraftigt. Nätet omfattar för närvarande 89 beskickningar. Det är klart färre än de övriga nordiska länderna har, bortsett från Island. Regeringens mål är att inga beskickningar ska stängas under den här valperioden. Utskottet framhåller vikten av att detta mål verkligen uppnås. Utrikesförvaltningens möjligheter till inbesparingar, till exempel effektivisering av stödfunktioner, personalnedskärningar och inbesparingar i infrastrukturutgifter, börjar ta slut. Omkostnadsanslagen är redan i dag alltför strama. Ett exempel på det är att beskickningarna tvingats spara in på självständighetsdagens mottagning. Det är enligt utskottet inte ändamålsenligt. Om sparbetningen fortsätter måste utrikesministeriet med stor sannolikhet stänga fler beskickningar, eftersom kostnaderna för beskickningsnätet utgör närmare 60 procent av utrikesförvaltningens omkostnader.

Utrikesförvaltningen fortsätter att utveckla strukturen och verksamhetssätten för Finlands representation i utlandet på basis av riktlinjerna för projektet om Finlands representation, dess sätt och modeller (TAMA-projektet). I utvecklingsarbetet beaktas bl.a. det nära nordiska samarbetet, utvecklingen av EU:s avdelning för yttre åtgärder och verksamhetsmodellen Team Finland. Utskottet förutsätter att utrikesministeriet ger utskottet en utredning om TAMA-projektets slutrapport.

Utskottet framhåller att insatserna för att främja export och investeringar blir allt viktigare för ett land som Finland, som är öppet och beroende av utrikeshandeln. Det är bra att regeringen har lyft fram verksamhetsmodellen Team Finland som ett av spetsprojekten. För åren 2016—2017 har det reserverats 8,5 miljoner euro och för 2018 8,0 miljoner euro särskilt för Team Finlands tillväxt-

Utlåtande UtUU 2/2015 rd

program inom bioekonomi, ren teknik och digitalisering. För att stärka nätverket Team Finland har det reserverats 2,0 miljoner euro för 2016—2017 och 1,0 miljoner euro för 2018. Sex specialsakkunniga inom affärsekonomiska frågor kommer att anställas vid särskilt utsedda beskickningar för åren 2016—2018.

Målsättningen är också att effektivisera Team Finland-tjänsterna genom en ny servicemodell som ska tillämpas i hemlandet och genom det nya Team Finland-huset. Vidare ska företagstjänsterna inom Finpro och utrikesministeriets utländska nätverk stärkas. Om förändringarna lyckas kan den tidigare så fackindelade verksamheten inom Team Finland bli mer sektorsöverskridande. Utskottet menar att målsättningen är riktigt och kommer att aktivt följa upp utfallet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.10.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Kaikkonen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd (delvis)
medlem Veera Ruoho saf
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Sofia Vikman saml
medlem Ben Zyskowiec saml
ersättare Jaana Pelkonen saml
ersättare Mikko Savola cent.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.