

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2004 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2005

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens biträdande generalsekreterare meddelade den 16 september 2004 utrikesutskottet i det syfte som framgår av 38 § 3 mom. riksdagens arbetsordning att regeringens proposition om statsbudgeten för 2005 (RP 151/2004 rd) vid ett plenum samma dag hade remitterats till finansutskottet. Vid sitt sammanträde den 21 september 2004 beslutade utrikesutskottet lämna utlåtande om propositionen till finansutskottet i fråga om utrikesministeriets förvaltningsområde.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Juhani Toivonen, enhetschef Elina Kalkku och ambassadråd Johan Schalin, utrikesministeriet
- enhetschef Olli-Pekka Jalonen och ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet
- ordförande Gunvor Kronman, Utvecklingspolitiska kommissionen.

Dessutom har inrikesministeriet och finansministeriet lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

Det föreslagna anslaget för utrikesministeriets förvaltningsområde är sammanlagt 822 miljoner euro, vilket är en ökning på 56 miljoner euro i förhållande till 2004 års budget.

Det utvecklingspolitiska program som statsrådet godkände den 5 februari 2004 är utgångspunkten för det anslag på 600 miljoner euro som föreslås till bistånd. Av denna summa är 511 miljoner euro budgeterade under utrikesförvaltningens huvudtitel. Enligt propositionen ökas anslaget för bistånd med 54,5 miljoner euro. Biståndets andel av BNI beräknas uppgå till 0,39 procent 2005. I budgetpropositionen föreslås utöver budgetårets biståndsanslag dessutom 540 miljoner euro för avtals- och bevillningsfull-

makter efter år 2005. För närområdessamarbete föreslås 24 miljoner euro, vilket är en miljon euro mindre än 2004. I propositionen har föreslagits ett anslag på sammanlagt 87 miljoner euro för fredsbevarande verksamhet, vilket är 9 miljoner euro mindre än 2004. Utgifterna för underhåll av fredsbevarande styrkor under utrikesministeriets förvaltningsområde är 47 miljoner euro. För försvarsministeriets förvaltningsområde föreslås 40 miljoner euro för utrustnings- och förvaltningsutgifter för fredsbevarande verksamhet. Anslaget för fredsbevarande verksamhet har dimensionerats enligt numerären och uppgifterna inom de finska fredsbevarande styrkorna med beaktande av de fredsbevarande ope-

rationer som Finland sannolikt kommer att delta i år 2005. Ungefär 1 000 soldater beräknas delta i dessa operationer.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Biståndsanslagen

Fullmakt att ingå förbindelser och bevilja medel

Utvecklingssamarbetet är en viktig del av säkerhetspolitiken. De allt större skillnaderna i utveckling och inkomstnivå ligger bakom många problem och kriser. Skillnaderna i utveckling blir en allt större utmaning också för hanteringen av globaliseringen. Utskottet anför allmänt — i anslutning till de tre punkterna i utlåtandet — att utvecklingssamarbetet och krishanteringen, eller de resurser som används, inte på ett konstgjort sett bör ställas mot varandra. Dessa verksamheter kompletterar varandra med tanke på det gemensamma målet: en mänskligt hållbar utveckling i en trygg miljö.

I budgeten för 2005 är biståndsutgifterna 600 miljoner euro. Av denna summa är 511 miljoner euro budgeterade under utrikesförvaltningens huvudtitel.

En lösning på utvecklingsproblemen kräver långsiktiga och övergripande insatser. Utskottet framhåller att Finland internationellt har bundit sig vid att arbeta för ett konsekvent och långsiktigt utvecklingssamarbete. Trots detta är de anslag för att ingå förbindelser och bevilja medel, som gör det möjligt att arbeta konsekvent och på lång sikt, 80 miljoner euro mindre än utrikesministeriet föreslog i samband med beredningen av budgeten.

De avtal som gäller det bilaterala och multilaterala samarbetet ingås för flera år och utbetalningarna fördelar sig inte nödvändigtvis jämnt mellan dessa år. Otillräckliga fullmakter leder till kortvariga förbindelser och lägre nivå på biståndet. Detta är inte motiverat med tanke på god

förvaltning: byråkratin ökar både i Finland och i utvecklingsländerna. Regeringens proposition innebär dessutom att det samarbete som planerats inom vissa sektorer inte kan genomföras. Under Finlands EU-ordförandeskap är personalresurserna för projektplanering mycket begränsade och därför bör man räkna med anslag för fleråriga projekt också för år 2007.

Utskottet ser allvarligt på situationen och förutsätter att adekvata fullmakter tryggas speciellt för samarbete med enskilda länder och områden och FN: s specialorganisationer — FN: s utvecklingsprogram (UNDP), barnfond (UNICEF) och befolkningsfond (UNFPA). Enligt en utredning till utskottet kan det bland annat äventyra möjligheterna att stöda återuppbyggnaden av Afghanistan, HIV/AIDS programmen och NEPAD och arbetet för att förebygga konflikter om anslagen för att ingå avtal och bevilja medel förvägras. Dessa är inom många sektorer de områden som Finland prioriterar — säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Utskottet har i flera sammanhang framhållit vikten av förebyggande verksamhet och konfliktförebyggande stabiliseringsinsatser. Utskottet betonar också vikten av anslag för lokalt samarbete och resultaten av samarbetet.

Utskottet föreslår att finansutskottet ökar anslaget i budgeten för 2005 under motiveringen till moment 24.30.66 med 80 miljoner euro för att ingå avtal och bevilja medel för utvecklingssamarbete.

Biståndsanslagens andel av BNI

Enligt statsrådets rambeslut kommer biståndsanslagen enligt de BNI-prognoser som för tillfället är tillgängliga att motsvara 0,39 procent av BNI 2005, 0,42 procent 2006 och cirka 0,44 procent 2007.

Enligt utredning till utskottet ökar stödet också till de fattigaste länderna (LDC-länderna) när det totala biståndet närmar sig målet på 0,7 procent. Finlands långvariga samarbetsländer får en större andel av finansieringen eftersom fem av dessa åtta länder är LDC-länder (Etiopien, Moçambique, Tanzania, Nepal och Zambia). I detta sammanhang upprepar utskottet sitt ställningstagande att Finland bör höja biståndet till de minst utvecklade länderna till 0,15 procent av BNI.

Enligt utredning till utskottet kommer budgetpropositionen för 2005 att göra det svårare att i praktiken nå målet om att öka biståndet i enlighet med den utsatta tidtabellen. Regeringens rambeslut för 2005—2008 innebär att biståndsanslagen från och med 2008 beräknas öka lika mycket som 2007. Ökningen blir således 100 miljoner euro mindre 2008 än den borde vara enligt tidsplanen. Det är i praktiken mycket svårt att utvidga utvecklingssamarbetet inom den godkända tidsplanen om inte regeringen beviljar de fullmakter som behövs.

Finlands utrikespolitik måste vara trovärdig också när det gäller utvecklingsfrågor. Enligt utskottet är det inte konsekvent att valtidtabellen i Finland på ett avgörande sätt tillåts påverka vårt långvariga samarbete med de fattigaste utvecklingsländerna.

Utskottet anser att en trovärdig och konsekvent utvecklingspolitik bör avspeglas både i budgeten för 2005 och i kommande budgetramar. Utskottet framhåller att regeringen bör arbeta aktivt för att nå målet för biståndsanslagen på 0,7 procent av BNI före 2010.

Organisationen för ekonomisk utveckling och samarbete, OECD, har föreslagit användning av det så kallade "silent partner"-systemet i syfte att öka harmoniseringen av utvecklingssamarbetet. I praktiken innebär systemet att en stat kan ge en annan stat fullmakt att förvalta en del av dess biståndsanslag, t.ex. i ett annat land eller något förvaltningsområde. Utskottet finner det motiverat att det så snabbt som möjligt utreds hur Finland kan delta i detta samarbete.

Finansieringen av den fredsbevarande verksamheten

Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) beviljas anslag för fredsbevarande verksamhet i statsbudgeten under utrikesministeriets och försvarsministeriets huvudtitlar. Ministerierna gör upp sina egna dispositionsplaner (utrikesministeriet; huvudtitel 24.99.22 utgifter för lön och utbildning för de fredsbevarande styrkorna; försvarsministeriet; huvudtitel 27.30.22, utrustnings- och förvaltningsutgifter för de fredsbevarande styrkorna och utgifter för militärobserveringsverksamhet). I båda dispositionsplanerna ingår också anslag som är i reserv för oförutsedda utgifter. Dessutom finns anslag för medlemsavgifter till organisationer som hänförs till den fredsbevarande verksamheten och gemensamma omkostnader (FN, EU) under utrikesministeriets moment för medlemsavgifter 24.99.66.

De totala utgifterna för Finlands fredsbevarande verksamhet är cirka 100 miljoner euro och motsvarar en styrka på ungefär 1 000 soldater. Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet får den fredsbevarande personalen omfatta högst 2 000 personer. Behovet av specialkompetens för de fredsbevarande operationerna har inom ramen för budgetanslagen betytt att också Finland har minskat på personalen. Samtidigt har också underhållskostnaderna för operationerna ökat. För tillfället deltar sammanlagt 979 finländska soldater i åtta fredsbevarande operationer. Utgångspunkten har varit att verksamheten dimensioneras enligt de godkända budgetramarna. Preciseringar har gjorts inom ramarna bland annat genom att ändra allokeringen av anslagen. Anslagen för nya operationer har intagits i tilläggsbudgeterna. Enligt utredning till utskottet ska kostnaderna för operationer som genomförs av de snabbinsatsstyrkor som planeras inom EU betalas med anslag på momentet för fredsbevarande verksamhet. Utskottet menar att inom de godkända budgetramarna kan detta minska möjligheterna att delta i annan krishantering. Utskottet finner det viktigt att det i budgeten reserveras adekvata resurser också för deltagande i mera omfattande krishanteringsverksamhet.

Utskottet framhåller betydelsen av effekterna av det nya ramförfarandet. Utgiftsramarna är bindande och i dem ingår också tilläggsbudgeterna. Enligt utredning till utskottet kan de snäva budgetramarna leda till situationer där man inte ens genom en tilläggsbudget kan allokera medel till oförutsedda fredsbevarande operationer.

Utskottet anser att administrativa modeller eller ett på förhand bestämt maximibelopp för anslagen i själva verket inte får begränsa beslutandemakten i utrikespolitiska ärenden och Finlands möjligheter att aktivt ta del i krishantering.

Vid bedömning av kostnaderna för den fredsbevarande verksamheten måste man ta hänsyn till krisernas oförutsägbara karaktär. Utskottet bedömer att osäkerheten på lång sikt kommer att växa. De oförutsedda utgifterna har i praktiken intagits i tilläggsbudgeterna. Administrativt är detta system tämligen trögt. De sakkunniga utskottet har hört har i själva verket föreslagit en övergång till tvååriga reservationsanslag när det gäller anslag för den fredsbevarande verksamheten. Ifall förslagsanslagen under momentet för fredsbevarande verksamhet, som kan överskridas, ändras till ett tvåårigt reservationsanslag, bör de anslag som är i reserv vara adekvata.

Utskottet anser att för att tydliggöra anslagsförvaltningen bör det när det gäller anslag för den fredsbevarande verksamheten övervägas en övergång till tvååriga reservationsanslag.

Finansieringen av den civila krishanteringen

Den civila krishanteringen har blivit allt viktigare i och med att de internationella kriserna har förändrats. Utskottet har konsekvent framhållit (UtUU 6/2001 rd, UtUB 27/2002 rd, UtUB 17/2003 rd) att anslag för civil krishantering bör anvisas i statsbudgeten på samma sätt som för militär krishantering. Utskottet framhåller att förebyggande av konflikter är en viktig del av den civila krishanteringen. På lång sikt är förebyg-

gande verksamhet det bästa sättet att hindra konflikter och därför bör den utvecklas.

I budgeten för 2005 föreslås sammanlagt 14,392 miljoner euro för den civila krishanteringen. Utskottet finner det positivt att resurserna för civil krishantering har ökat under de senaste åren, men påpekar att anslagen fortfarande är låga i förhållande till militär krishantering. Årligen har ungefär 80 civila experters arbete finansierats med detta anslag. Anslagen för civil krishantering är främst anvisade till operativt deltagande i internationell civil krishanteringsverksamhet och annan verksamhet i anslutning till den. Enligt utredning till utskottet är resurserna för civil krishantering fortfarande otillräckliga och därmed är det omöjligt att satsa fullt ut på planering, utveckling och utbildning.

Av anslagen används cirka 30 procent till EU:s civila krishanteringsoperationer, knappa 20 procent till OSSE:s missioner och resten till FN:s och Europarådets operationer, multinationella operationer och till att utveckla den nationella beredskapen. EU bygger ut sin aktionsberedskap och krav på ökade anslag är att vänta speciellt inom denna sektor.

Under ledning av inrikesministeriet inleddes 2003 ett arbete för att koordinera och samordna utbildningen för civil krishantering. Ett utbildningssystem, som uppfyller de krav som ställs på civil krishantering, planeras för att förbättra vår nationella beredskap. När utbildningen planeras är det viktigt att man beaktar den civila krishanteringens operativa karaktär och behov, menar utskottet. Utskottet finner det angeläget att Finland satsar på utbildning för civil krishantering och hänvisar till sitt ställningstagande i betänkandet om statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna (UtUB 12/2004 rd) som framhäver att de mänskliga rättigheterna och kvinnoperspektivet bör vara en genomgående princip i all träning för civil krishantering. Endast genom att satsa på utbildning kan man systematiskt identifiera och beakta vilka konsekvenser beslut och åtgärder i olika situationer får för de mänskliga rättigheterna och för kvinnor och flickor.

Enligt utskottet är det viktigt att utbildningen för civil krishantering behandlas utgående från behoven på lång sikt. Utbildningen bör stöda Finlands beredskap att delta i civila krishanteringsoperationer. Den civila krishanteringen bör garanteras adekvata resurser och då bör också tilläggsresurser reserveras för övergripande förbättringar i utbildningssystemet.

Utlåtande

Utrikesutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 14 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Aulis Ranta-Muotio /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Eero Lankia /cent

Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd
Aila Paloniemi /cent
Maija Perho /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Bjarne Kallis /kd
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.