

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om stats- budgeten för 2013

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition om statsbudgeten för 2013 (RP 95/2012 rd) till finansutskottet för beredning.

Enligt 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning har utrikesutskottet beslutat lämna utlåtande om budgetpropositionen till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utvecklingsminister Heidi Hautala, statssekreterare Pertti Torstila, ambassadråd Katja Ahlfors, ekonomiplaneringschef Katja Bordi, enhetschef Timo Olkkonen och överinspektör Laura Torvinen, utrikesministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utrikesutskottet behandlar vilka konsekvenser budgeten har för utrikesministeriets förvaltningsområde företrädesvis utifrån det finländska beskickningsnätets verksamhetsvillkor.

Beträffande utvecklingspolitiken, krishanteringen och närområdessamarbetet hänvisar utskottet till sina tidigare överväganden (UtUU 1/2011 rd och UtUU 2/2012 rd). Utskottet återkommer i samband med statsrådets följande redogörelse om ramarna för statsfinanserna till de här frågorna, bland annat den eftersträlvade nivån på anslagen för utvecklingssamarbetet och tidsschemat för hur den kan nås och hur resultaten av utvecklingspolitiken kan förbättras. Möjligheterna att påverka dem är då bättre.

Utrikesministeriets budgetförslag för 2013 uppgår till 1,298 miljarder euro och innebär en ökning med 22,12 miljoner euro, dvs. två procent, från 21012. Ökningen beror på att anslaget för militär krishantering, i enlighet med rambeslutet, höjs med 12,8 miljoner euro för pågående operationer. När det gäller anslagen för utvecklingssamarbete administrerar Finland nya gemensamma projekt med andra finansiärer, vilket resulterar i ökade inkomster eftersom de övriga finansiärerna betalar administrationskostnaderna. Dessutom ökar vissa medlemsavgifter och finansiella bidrag med 6,3 miljoner euro huvudsakligen på grund av ändringar i valutakurser.

Omkostnaderna föreslås uppgå till 196,46 miljoner euro. Omkostnaderna minskar i enlighet med det tidigare rambeslutet med 3,8 miljoner euro som innefattar en minskning på 794 000 euro i utgiftsbesparingar inom den

offentliga förvaltningens IT-reform enligt regeringsprogrammet. Ministeriets inkomster är främst visuminkomster från beskickningarna. Även om inkomsterna väntas öka med 67,56 miljoner euro 2013 är det svårt att uppskatta dem och det går inte att planera och bygga verksamheten enbart på växande inkomster.

Finland har sammanlagt 94 verksamhetsställen utomlands (75 ambassader, 7 beskickningar vid internationella organisationer och samarbetsorgan, 3 andra beskickningar och 9 konsulära beskickningar). Det här nätverkets verksamhet utgör omkring hälften av ministeriets nettoomkostnader. Bruttoutgifterna för beskickningarna var sammanlagt 147,54 miljoner euro 2011, dvs. 0,2 procent av den totala statsbudgeten.

En fungerande utrikes- och säkerhetspolitik

Enligt regeringsprogrammet baserar sig Finlands säkerhet, välbefinnande och förutsättningar för framgång på ett övergripande samarbete med andra stater och internationella aktörer. De finländska beskickningarna är centrala aktörer i utrikes- och säkerhetspolitiken. Insatserna för att främja exporten är av avgörande betydelse för de finländska företagens och handelns tillväxt. Utskottet bedömer att det blir svårt att genomföra det program för Finlands ekonomiska yttre förbindelser som ingår i regeringsprogrammet om beskickningar stängs.

Staten måste allokera sina resurser med hänsyn till målen för utrikes- och säkerhetspolitiken, menar utskottet. Det skulle bli betydligt svårare för Finland att driva sin utrikespolitik och utrikeshandel samt främja exporten om det gallras med hård hand bland beskickningarna. De besparingar som det kan ge att stänga beskickningar måste ställas i relation dels till Finlands övergripande intressen och de långsiktiga målen för vår utrikespolitik, dels till de oåterkallliga politiska och ekonomiska konsekvenser som stängningarna får. Utskottet bedömer att den samlade effekten av sparförslagen blir betydande och anser att situationen på sikt är ohållbar.

Utrikesutskottet uttrycker sin djupa oro för hur alla nedskärningar inom utrikesministeriets förvaltningsområde kommer att påverka utrikesförvaltningens kärnuppgifter. Omfattande gallring bland beskickningarna försvagar Finlands handlingskapacitet och medinflytande i ett internationellt perspektiv.

Utrikesutskottet hänvisar här till sitt utlåtande om nedskärningar inom utrikesministeriets förvaltningsområde i samband med redogörelsen om justerade ramar för statsfinanserna 2012—2015 (UtUU 1/2011 rd) och konstaterar att Finland inte uppnådde ett centralt mål inom utrikes- och säkerhetspolitiken i och med att Finland inte blev medlem av FN:s säkerhetsråd 2013—2014. Utskottet anser att det behövs en ingående analys av medlemskapsprocessen.

Effektivare utrikesförvaltning

Utskottet påpekar att i det rådande kärva ekonomiska läget bör utrikesförvaltningen självfallet spara genom att anpassa sin verksamhet och rationalisera sina strukturer.

Nedskärningarna i anslagsramen och förändringarna i den internationella omvärlden, de fasta verksamhetskostnaderna och den osäkra inkomst- och valutautvecklingen betyder att man måste ta till s.k. rörliga poster från föregående år för att finansiera många åtgärder och köp. Med tanke på god förvaltning och att anslaget de facto minskar är detta inte hållbart.

Enligt utredning till utskottet minskar ministeriet fortsatt antalet årsverken och ser över sina strukturer och arbetssätt, inbegripet att minska antalet resor och koncentrera Europainformationens verksamhet. Det är meningen att man inom ministeriet ska skära ner ca 100 årsverken före utgången av 2016. På grund av omläggningen av beskickningsnätet minskas cirka 67 lokalanställda inom förvaltningsområdet. Till denna del har sparåtgärderna beaktats i de totala besparingarna i fråga om beskickningsnätet.

Utskottet hänvisar till planerna på en sammanslagning av OSSE-representationen i Wien och Finlands ambassad i Wien och anser det viktigt att möjligheterna till liknande sammanslag-

ningar klarläggs och genomförs så snabbt som möjligt. Det är angeläget att utrikesministeriet i framtiden kan rikta in sina resurser också på nya länder och på områden som spelar en växande roll för Finland ekonomiskt och politiskt.

Utrikesutskottet har redan länge efterlyst att Finlands internationella funktioner (bland annat Finnpro, FinNode, Finlands kultur- och vetenskapsinstitut) koncentreras utifrån konceptet med Finlandshus/Team Finland. Målet är att förbättra samarbetet mellan de finländska aktörerna genom att skapa förutsättningar för dem att bilda nätverk och samordna sig och genom att klarlägga arbetsfördelningen. Enligt utskottet har man gjort vissa framsteg i fråga om genomförandet av konceptet. Utskottet betonar vikten av intensifierat samarbete mellan ministerierna för att uppnå konkreta resultat. Utskottet påpekar att koncentrerings av funktionerna avsevärt ökar utrikesministeriets ansvar. Detta kräver bättre helhetsplanering, adekvata personella resurser med avseende på hela samhällets intresse och rationell användning av resurserna. Utskottet förutsätter att utrikesministeriet fortsatt informerar utrikesutskottet om genomförandet av konceptet med Finlandshus/Team Finland.

Utskottet hänvisar till sitt betänkande (UtUB 3/2012 rd) om Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik, inriktning och genomslag och påpekar att den europeiska utrikestjänsten inte har uppfyllt förväntningarna och att den inte kommer att kunna åsidosätta den nationella bevakningen av politiska och kommersiella intressen. Dessutom bör man komma ihåg att medborgarservicen inte kan skötas den vägen. Utskottet har informerats om att de nordiska länderna nu för tiden har ett beskickningssamarbete på 13 olika ställen. Det är viktigt med nordiskt samarbete men kostnadseffektiviteten lär inte ha blivit särskilt mycket bättre. Utskottet tycker att de framväxande samlingsformerna är bra men anser att de inte får vara ett argument för att skära i utrikesministeriets resurser.

Det är viktigt att utrikesministeriet fortsatt förnyar strukturerna och arbetssätten, anser utskottet. Antalet beskickningar, de personella resurserna och arbetsrutinerna bör utvärderas re-

gelbundet och ses över mot förändrade behov och prioriteringar i den utrikespolitiska miljön. Utskottet föreslår att utrikesministeriet gör en bedömning av hur ministeriets verksamhet kan förnyas och tjänster förbättras. När bedömningen görs bör ministeriets intressenter, inklusive den privata sektorn och de parter som använder ministeriets tjänster, konsulteras. Man bör bedöma verksamhetens genomslagskraft och föreslå innovativa alternativ att förnya verksamhetsformerna och stärka samarbetet med andra länder. Enligt utredning till utskottet har man t.ex. i Storbritanniens utrikesministerium genomfört en liknande bedömning för att öka verksamhetens genomslagskraft.

Beskickningsnätets geografiska täckning och verksamhetsvillkor

I regeringsprogrammet står det att Finlands beskickningar i utlandet bildar ett globalt täckande nätverk av verksamhetsställen och att regeringen vill säkerställa deras verksamhetsförutsättningar. Av beskickningsnätets årsverken utgör cirka 10 procent uppdrag från andra förvaltningsområden vilket är ett tecken att beskickningsnätet faktiskt är ett viktigt verktyg för hela samhället. När det ömsesidiga beroendet ökar blir insatserna för att främja export och investeringar allt viktigare för ett land som Finland som är öppet och beroende av utrikeshandel. Om man vill stärka dessa uppgifter inom beskickningsnätet krävs adekvata personalresurser.

Kostnaderna för beskickningar i utvecklingsländer täcks till stor del med anslag för utvecklingssamarbete. Utskottet finner det motiverat att man med anslagen för utvecklingssamarbete i praktiken också stöder det finländska beskickningsnätets geografiska täckning och verksamhet. Utvecklingsländernas betydelse stärks inom den globala ekonomin och geopolitiken och det ökar behovet av omfattande nätverksbildning. Utskottet vill påpeka att man hittills årligen har överfört ett s.k. 5-procentsanslag av de ökade anslagen för utvecklingssamarbete till omkostnader, bland annat för att stärka verksamheten vid beskickningar i biståndsländer. År 2013 kan

överföringen inte genomföras eftersom anslagen för utvecklingssamarbete inte ökar.

Utskottet uttrycker sin oro över kvaliteten på Finlands utrikesrepresentation och anser att det inte längre är möjligt att reducera närvaron utan att kvaliteten äventyras. Enligt utredning till utskottet kan de resurser som reserverats för medlemskap i säkerhetsrådet och 10 årsverken avsättas för andra prioriterade områden eftersom medlemskapet inte realiserades. Enligt utskottets uppfattning kan det i någon mån lindra trycket på verksamheten och personalresurserna vid ministeriet och beskickningarna. Enligt utredning till utskottet påverkar inte de "överblivna" medlemskapsresurserna (0,5 miljoner euro) trycket på minskade anslag för beskickningsnätet. Utskottet finner det otillfredsställande att medborgarservicen till följd av de nedskurna anslagen också försämras.

Enligt utredning till utskottet väntas rambeslutet leda till stora nedskärningar i ministeriets verksamhet och strukturer. Anslagsnedskärningarna i rambeslutet skulle enligt uppgift leda till att inemot 15 beskickningar måste stängas. Utöver de beslut om att lägga ned och stänga åtta beskickningar som fattats under den här valperioden bereds stängning av sju beskickningar både i EU-länder och utanför Europa. Med avseende på trovärdigheten i utrikespolitiken bör man komma ihåg att när en beskickning stängs påverkas det politiska förtroendet eller ekonomiska samarbetet med det berörda landet alltid negativt.

Enligt utredning till utrikesutskottet kan man årligen spara något över fyra miljoner euro genom de beskickningar som stängdes 2012 och som ska stängas 2013 (Hamburg och Sydney) plus den planerade stängningen av sju andra beskickningar. Utskottet hänvisar till Asiens växande betydelse och ekonomiska potential och konstaterar att det mot detta på lång sikt är svårt att motivera stängningen av verksamhetsställen till exempel i Manila och Kanton med kostnadsskäl.

Utskottet menar att de föreslagna nedskärningarna inte har satts i relation till de förluster nedläggningarna förorsakar Finlands yttre för-

bindelser. För att undvika stängning av flera beskickningar föreslår utrikesutskottet att nedskärningarna inte genomförs fullt ut för utrikesförvaltningens del. Utifrån utredning bedömer utskottet att man kan bevara det nuvarande beskickningsnätet med en tilläggsfinansiering på fem miljoner per år, om man beaktar det tidigare beslutet om åtta stängningar. Extra finansiering är dessutom motiverad för att sköta den ökande medborgarservicen på behörigt sätt och verkställa de uppgifter som tillfaller utrikesministeriet när konceptet med Finlandshus/Team Finland genomförs.

Utrikesutskottet anser att nedskärningarna inom utrikesministeriets förvaltningsområde inte är motiverade. Om det fortsatt gallras bland beskickningarna urholkas Finlands handlingskapacitet och medinflytande i ett internationellt perspektiv.

Utrikesutskottet anser att nedskärningarna inte bör genomföras fullt ut för utrikesförvaltningens del. Utskottet föreslår att utrikesministeriets anslag höjs med 5 miljoner euro årligen för att ministeriet inte ska behöva skära i beskickningsnätet med konsekvenser för kärnfunktionerna.

Utskottet framhåller att det är nödvändigt att fördjupa samarbetet mellan utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet för att man med den nuvarande förvaltningsstrukturen ska uppnå faktiska resultat när konceptet med Finlandshus/Team Finland genomförs.

På grund av det strama ekonomiska läget förutsätter utskottet att utrikesministeriet fortsätter undersöka kostnadseffektiviteten inom sitt förvaltningsområde och lägger upp en handlingsplan för att förbättra kostnadseffektiviteten och informerar utrikesutskottet om åtgärderna.

Ställningstagande

Utrikesutskottet anför

*att finansutskottet beaktar det som sägs
ovan.*

Helsingfors den 23 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jouni Backman /sd
Pekka Haavisto /gröna
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vänst
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowicz /saml
ers. Timo Heinonen /saml
Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.