

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen om stats- budgeten för 2015

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 regeringens proposition om statsbudgeten för 2015 (RP 131/2014 rd) till finansutskottet för beredning.

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Carl Haglund och konsultativ tjänsteman Timo Rivinoja, försvarsministeriet
- statssekreterare Peter Stenlund, understatssekreterare Pirkko Hämäläinen, enhetschef Mikko Kinnunen, ekonomiplaneringschef Katja Bordi och ambassadråd Jonna Laurmaa, utrikesministeriet.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— inrikesministeriet
— utrikesministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Utrikesministeriets budgetförslag för 2015 uppgår till 1,224 miljarder euro, vilket innebär en minskning med 5 procent jämfört med året innan. Omkostnaderna föreslås uppgå till 255,08 miljoner euro. När det gäller omkostnaderna krävs avsevärda tilläggsbesparingar av utrikesministeriet under ramperioden 2015—2018. År 2018 stiger sparkravet totalt till cirka 5 miljoner euro på årsnivå. Utskottet påpekar att i det rådande kärva ekonomiska läget bör också utrikesförvaltningen självfallet spara genom fortsatta prioriteringar och rationalisering av strukturer-

na. Enligt inkommen utredning eftersträvas inbesparingar bl.a. genom nedläggning av beskickningar och nedskärningar i omkostnaderna. Utskottet har konstaterat att skötseln av utrikespolitiken inte kan bygga på ökande visuminkomster. Det är därför motiverat att inkomsterna från handläggningsavgifter för visum bruttobudgeteras från och med 2015.

Utrikesutskottet hänvisar till sina tidigare ställningstaganden om krishantering (UtUU 4/2013 rd och UtUU 6/2013 rd) och understryker vikten av att i såväl planeringen som resursfördelningen ha ett övergripande grepp som ser till resultaten. Anslagsförslaget för *militär krishantering* 2015 är totalt 74,69 miljoner euro

(37,172 miljoner euro inom utrikesministeriets förvaltningsområde och 37,518 miljoner euro inom försvarsministeriets förvaltningsområde). Utrikesutskottet vill uttrycka sin oro för den kraftiga anslagsnedskärningen för ramperioden. Anslagen för 2016 är över 50 procent mindre än för 2014 (59 miljoner euro mot tidigare 116 miljoner euro). Om anslagsramen godkänns sjunker antalet soldater som medverkar i insatser från nuvarande cirka 530 till under 200. Det ligger inte i linje med att deltagande i militär krishantering utgör en av försvarsmaktens lagstadgade uppgifter. En så markant minskning är enligt utskottet inte realistisk, och i ljuset av regeringens beslut kommer medverkan i de pågående insatserna att finansieras genom tilläggsbudgetar. Det är med hänsyn till kravet på god förvaltning samt till planeringen och förberedelserna inför insatserna inte motiverat att det i praktiken inte finns några som helst s.k. beredskapsanslag, utan att krishanteringens de facto är underbudgeterad.

Anslaget för beredskapen i Finland för *civil krishantering* ligger på samma nivå som tidigare trots förändringarna i fråga om krisernas antal och art (IM:s anslag för 2015 är 1,439 miljoner euro). Enligt uppgift räcker detta anslag sannolikt inte för att svara på de nya krav som ställs genom de alltmer komplicerade insatserna. Kostnaderna för deltagande skärs ned med 2 miljoner euro (UM:s anslag för 2015 är 15,36 miljoner euro), vilket betyder att Finland inte når upp till det mål på 150 experter som ställdes upp i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen. Tvärtom kan nivån sjunka från nuvarande cirka 140 experter.

I sitt betänkande om redogörelsen behandlade utrikesutskottet ingående effekterna av *utvecklingssamarbetet* och anslagen för samarbetet. Utskottet hänvisar därför till denna del till det betänkandet (UtUB 9/2014 rd), där det förutsettes åtskilliga åtgärder av regeringen.

Beskickningsnätets betydelse och utvecklingen av beskickningarnas förutsättningar

De finländska beskickningarna är centrala aktörer i utrikes- och säkerhetspolitiken och i främjandet av exporten. Enligt regeringsprogrammet ska villkoren för beskickningsnätverket tryggas. Utskottet har betonat (UtUU 6/2013 rd) att staten måste allokera sina resurser med hänsyn till målen för utrikes- och säkerhetspolitiken. Diplomatin och beskickningsnätet har fått ökad betydelse genom förändringarna i omvärlden. Budgetförslaget innebär att utrikesministeriet på grund av inbesparingarna i betydande grad måste anpassa sin kärnverksamhet och nätverksbildning. Utskottet understryker att resultat uppnås genom aktiva insatser och fokusering av resurserna. I en föränderlig omvärld måste det dock kunna ordnas lämpliga beskickningar i länder som är politiskt eller ekonomiskt viktiga för Finland.

Finland har för närvarande sammanlagt 91 verksamhetsställen utomlands (73 ambassader, 6 beskickningar vid internationella organisationer och samarbetsorgan, 6 förbindelsekontor och 6 konsulat jämte filialer). Detta nätverk står för mer än hälften av ministeriets nettoomkostnader, men endast cirka 0,2 procent av den totala statsbudgeten. Det gäller att fördomsfritt försöka ta fram nya påverkningsmetoder, men samtidigt måste man komma ihåg att ny teknik och internationellt samarbete inte ersätter beskickningsnätet. Strukturella förändringar är helt nödvändiga i Finlands beskickningsnät, vilket utskottet också länge påpekat. En proposition (RP 102/2014 rd) som för närvarande behandlas i riksdagen tillåter utrikesförvaltningen att utnyttja alternativa och kostnadseffektiva representationssätt. Utskottet ser det som en god möjlighet till kostnadseffektiv representation. Beskickningsnätet kan byggas ut genom lättare förvaltningsstrukturer som kan inbegripa t.ex. s.k. laptopambassader. Det betyder att representation kunde vara möjlig också utan de förvaltningsmässiga och tekniska strukturer som konsulat-tjänsterna förutsätter. Det är viktigt att utveckla samarbetet mellan de nordiska länderna och Europeiska utrikestjänsten med sikte på att försöka

upprätthålla service och verksamhet i sådana länder där det inte är möjligt att göra det med nationella resurser.

Utskottet påpekar att det under den innevarande valperioden redan har stängts tio beskickningar (dvs. ambassaderna i Manila, Islamabad, Caracas och Managua, generalkonsulaten i Kanton, Göteborg och Hamburg, konsulaten i Sydney och Las Palmas samt ett kansli i Kapstaden). Neddragningarna har medfört inbesparingar på cirka 3,6 miljoner euro per år. Beskickningar har slagits samman och aktiviteten vid flera beskickningar har reducerats samtidigt med resursminskningarna. Å andra sidan inrättades under perioden 2011—2013 förbindelsekontor i Bogotá och Yangon.

Utvecklingsländernas betydelse stärks inom den globala ekonomin och geopolitiken och det ökar behovet av omfattande nätverksbildning. Utskottet vill påpeka att man från de ökade anslagen för utvecklingssamarbete kunnat överföra ett s.k. femprocentsanslag till omkostnaderna, bland annat för att stärka verksamheten vid beskickningar i biståndsländer. Åren 2013—2015 kan överföringen inte genomföras eftersom anslagen för utvecklingssamarbete inte ökar.

Enligt utredning bereds som bäst nedläggning av ytterligare 5—6 beskickningar till följd av rambeslutets produktivitetsmål på 0,5 procent. För att sparbetingen ska nås år 2016 måste tre beskickningar stängas redan 2015 och för de övrigas del anpassas stängningen till förflyttningen av beskickningarnas chefer. Neddragningarna väntas medföra inbesparingar på cirka 3,2 miljoner euro per år. Det hela innebär att 16 beskickningar kommer att ha stängts sedan 2011. Vår representation minskar med cirka 16 procent, vilket är en stor förändring.

För att inbesparingarna ska bli tillräckligt stora dras beskickningarnas årsverken helt och hållet bort från beskickningsnätet. Enligt uppgift betyder det att utrikesministeriets arbete försvåras och kommer att kräva strukturella och operativa reformer. Utskottet ser det som viktigt att utrikesministeriet fortsätter den aktiva prioriteringen av funktionerna så att de utrikespolitiska

målen kan nås trots de minskande personalresurserna.

Rambeslutet och de ytterligare sparkraven är enligt utredning så omfattande att beskickningsnätets grunder måste ses över redan i samband med nästa års regeringsprogram, trots de åtgärder som redan vidtagits.

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. För att konceptet Team Finland ska bli en framgång krävs det tillräckliga och kompetenta personella resurser i utrikesförvaltningen. Enligt utredning till utskottet är det särskilt viktigt att stärka Finlands ekonomiska relationer på de framväxande marknaderna. Utskottet påpekar att flera av de länder som ingår i samma referensgrupp som Finland håller på att öka resurserna utanför Europa särskilt i avsikt att stärka de ekonomiska förbindelserna. Oavsett inbesparingarna i de offentliga finanserna är det viktigt att nätverket Team Finland lyckas främja Finlands konkurrenskraft och export.

De planerade nedläggningarna av beskickningar ska enligt uppgift göras i Europa, eftersom EU-ärenden enligt bedömningarna kan skötas genom möten och telefonkontakter. Utskottet instämmer inte helt i denna åsikt. Utöver den politiska skada som nedläggningarna orsakar framhåller utskottet (UtUB 1/2013 rd) effekterna av den differentierade integrationen i EU. Påverkan inom EU måste i framtiden bli allt effektivare så att vi får stöd också för nationella mål som kan avvika från huvudfåran.

De inbesparingar som en eventuell stängning av beskickningar ger måste ställas i relation till å ena sidan Finlands övergripande intressen och de långsiktiga målen för vår utrikespolitik och å andra sidan de oåterkalleliga politiska och ekonomiska följder en stängning får (UtUU 6/2013 rd). Det allvarliga statsfinansiella läget får inte betyda att kortsiktiga sparkrav hindrar främjandet av vårt lands ekonomi och säkerhet på längre sikt. Utrikesutskottets oro över försvagningen i Finlands representation utomlands har vid behandlingen av budgeten inte fått tillräcklig poli-

tisk uppmärksamhet. Enligt utskottets bedömning måste under ramförhandlingarna 2015 beskickningsnätets funktionsförmåga tryggas inom utrikesministeriets huvudtitel.

Utrikesministeriets omkostnader

Med hänsyn till statsförvaltningens sparkrav måste utrikesministeriet målmedvetet se över och utveckla sina funktioner och tjänster. Utskottet noterar med tillfredsställelse att arbetet för att förbättra servicen vid beskickningar har påbörjats vilket bland annat har inneburit att servicen koncentrerats regionalt eller sköts i Helsingfors. Detta fördomsfria utvecklingsarbete måste fortsätta. Utskottet tar ställning till ett projekt som är av central betydelse för effektiviseringen, nämligen reformeringen av tjänsterna till allmänheten (RP 102/2014 rd).

Utrikesministeriet genomför som bäst ett sparprogram som skär bort 130 årsverken vid ministeriet (inbesparing 6,0 miljoner euro), minskar resandet och ger inbesparingar inom samtliga infrastrukturutgifter och i synnerhet inom data- och fastighetsförvaltningen. Utskottet påpekar att de länge pågående nedskärningarna i omkostnaderna lett till att Finland inte har några möjligheter att flexibelt effektivisera samarbetet, eftersom till exempel ett utvecklat samarbete mellan utrikesministeriet, Finpro, de nordiska länderna eller de baltiska länderna kräver vissa inledande investeringar (t.ex. ombyggnad av kontor). Utrikesutskottet har upprepat talat för att Finlands internationella funktioner ska ordnas samlat utifrån konceptet Team Finland. När detta projekt äntligen har startats upp inom förvaltningarna, är det med hänsyn till effektiviteten eller Finlands ekonomi inte konsekvent att genomförandet fördröjs av fastighetsekonomiska skäl.

Skötseln av värdefulla statsägda fastigheter är enligt erhållen utredning ohållbart ordnad i ekonomiskt avseende. Anslaget (4 miljoner euro) är enligt uppgift otillräckligt med tanke på fastigheternas bokföringsvärde (246 miljoner euro). Sparkraven betyder att nödvändiga renoveringar skjuts upp och underhållet blir allt mer eftersatt.

Utskottet anser det viktigt att tillräckliga resurser anvisas för utrikesministeriets fastighetsstrategi så att fastighetsförvaltningen kan ordnas effektivare.

Vid regeringens budgetförhandlingar pålades utrikesministeriet ytterligare nedskärningar till ett belopp av 833 000 euro och löneglidningsinbesparingar till ett belopp av 238 000 euro. Budgeten täcker inte helt de minskande inkomsterna från visumavgifterna, utan cirka 2,25 miljoner euro måste till genom interna arrangemang vid utrikesministeriet. Inbesparingarna verkställs bl.a. genom överföring av 1,0 miljoner euro från momentet för medlemsavgifter till omkostnaderna. Därutöver ska en ökande del av utgifterna för säkerhetstjänster vid beskickningar i utvecklingsländer finansieras genom anslagen för utvecklingssamarbete. Ett tecken på det allvarliga ekonomiska läget vid utrikesministeriet är att beskickningarna inte kan ordna någon mottagning på självständighetsdagen 2015.

Enligt uppgifter kommer ministeriet att bli av med sammanlagt över 37 uppgifter (nya nedskärningar gällande 15 substansuppdrag och 16 förvaltningsuppdrag). Avsikten är vidare att sänka personalkostnaderna genom att koncentrera kurserna för nya rekryterade (Kavaku, Halku). Erfarenheterna visar att slopad rekrytering ger negativa effekter på personalresursernas potential och tillräcklighet under årtal framåt. Också bildandet av statsrådets förvaltningsenhet (VNHY-projektet) innebär ett osäkerhetsmoment för ministeriets personalresurser i det fall att utgallringen av överlappande uppgifter inte lyckas genast när VNHY kommer igång.

Slutsatser:

Utrikesutskottet understryker att de globala förändringarna förutsätter att Finland är redo för ett intensivare och samtidigt bredare internationellt samarbete. Bilateral relationer och regionalt samarbete kommer att spela en central roll för utrikes- och säkerhetspolitiken under de närmaste åren och årtiondena. Utskottet understryker att Finlands centrala ut-

rikespolitiska verktyg är den diplomati som kanaliseras via utrikesministeriet.

Utskottet oroar sig för hur de nedskärningar som berör utrikesförvaltningen påverkar Finlands utrikes- och säkerhetspolitik på lång sikt. Tillsammans med tidigare inbesparingar leder de nya sparkraven till att skötseln av centrala funktioner äventyras vid såväl utrikesministeriet som beskickningarna.

Om ingen förändring sker i de grundläggande förutsättningarna för budgeten

äventyras det aktiva främjandet av Finlands nationella intressen.

Utrikesutskottet föreslår att beskickningsnätets funktionsförmåga tryggas inom utrikesministeriets huvudtitel under ramförhandlingarna 2015.

Ställningstagande

Utrikesutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 17 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Aila Paloniemi /cent
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskiewicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.