

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2021 (RP 146/2020 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 12.11.2020.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Pekka Puustinen, utrikesministeriet
- avdelningschef Satu Santala, utrikesministeriet
- ekonomidirektör Risto Hakoila, utrikesministeriet
- ekonomiplaneringschef Katja Bordi, utrikesministeriet
- enhetschef Ramses Malaty, utrikesministeriet
- direktör Risto Vuohelainen, Innovationsfinansieringsverket Business Finland
- verkställande direktör Jari Kokkonen, Finnfor Oy
- expert Niina Tenhio, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utrikesministeriets förvaltningsområde föreslås få 1,288 miljarder euro i anslag för 2021. Jämfört med budgeten för 2020 innebär det en ökning med 28 miljoner euro. I motiveringen till budgetpropositionen föreslås att förvaltningsområdets samhälleliga effektmål för 2021 ska vara i) främjande av Finlands och finländarnas välfärd och säkerhet, ii) främjande av genomförandet av Agenda 2030 och åtgärder för att bekämpa klimatförändringen, iii) främjande av ett regelbaserat internationellt system, iv) främjande av mänskliga rättigheter, jämlikhet, demokrati och rättsstatsutveckling samt v) främjande av öppna ekonomiska relationer som stöder Finlands tillväxt och stödjande av finländska företags deltagande i internationell handel och internationella värdekedjor.

Utlåtande UtUU 7/2020 rd

Utrikesministeriets förvaltningsområde

För utrikesministeriets omkostnader föreslås ett anslag på 238,8 miljoner euro 2021. Det är 1,3 miljoner euro mer än i 2020 års budgetproposition.

I fråga om nätverket av beskickningar framhåller utskottet vikten av ett heltäckande och fungerande nätverk av beskickningar för genomförandet av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Hanteringen av de yttre förbindelserna stöder sig i stor utsträckning på ett täckande nätverk av beskickningar. Flexibel och ändamålsenlig närvaro ute i världen utgör en källa till information och inflytande. Det tjänar Finlands, finländarnas och statsförvaltningens intressen i många samhällssektorer. I regeringsprogrammet fastställs det att fyra nya beskickningar ska inrättas 2020–2022. I enlighet med skrivningen i regeringsprogrammet är avsikten att utvidga och stärka nätverket av beskickningar bland annat i Afrika samt i Syd- och Sydostasien. Den första av dessa fyra beskickningar inledde sin verksamhet den 1 september 2020 i Manila på Filippinerna.

Utöver inrättandet av de fyra beskickningar som nämns ovan och som ingår i regeringsprogrammet har utrikesministeriet föreslagit att två nya beskickningar ska inrättas 2021 för att bemöta de konsekvenser som coronakrisen har för Finlands ekonomi och i synnerhet för utrikeshandeln.

Enligt utredning har beslut om placeringen av de beskickningar som ska öppnas 2021 ännu inte fattats och hittills har finansiering ordnats endast för en ny beskickning. Sakkunniga har pekat på skrivningarna i regeringsprogrammet när det gäller förläggningsorter och dessutom konstaterades det att man vid prövningen betonar den handelsekonomiska nytta som eftersträvas för Finland genom beskickningens läge. Utskottet instämmer i dessa prioriteringar och anser att det är viktigt att utreda möjligheterna att öka representationen till exempel i Indien utifrån handelsekonomiska aspekter. Utskottet anser det också viktigt att man i beskickningsfrågor alltid utreder möjligheterna till nordiskt samarbete och möjligheterna att samarbeta med andra EU-länder och Europeiska utrikestjänsten. Utskottet ser positivt på att Finlands ambassad i Bagdad, som inledde sin verksamhet 2019, finns i samma lokaler som Sveriges ambassad.

Utskottet lyfter fram frågan om smidigare behandling av inreseärenden vid utrikesministeriet. Det var en fråga som utskottet tog upp redan vid budgetbehandlingen i fjol. Det är bra att frågan behandlas i budgetpropositionen. Enligt uppgift till utskottet ligger tyngdpunkten på att undanröja flaskhalsar i den arbetsrelaterade invandringen av experter samt på att utveckla visumverksamheten. Utskottet betonar också vikten av samarbete mellan förvaltningsområdena för att effektivisera behandlingen av inreseärenden.

Beträffande utrikesministeriets omkostnader påpekar utskottet att Finlands ordförandeskap i Nordiska ministerrådet är nära förestående (2021) och understryker vikten av att förbereda och ordna uppdraget på ett bra sätt och att avsätta tillräckliga resurser för att maximera påverkansmöjligheterna.

Team Finland och exportfrämjande

Utrikesutskottet framhåller vikten av att främja export och investeringar eftersom Finland är ett land som är mycket beroende av utrikeshandeln. Till följd av coronapandemin konstaterar utskot-

Utlåtande UtUU 7/2020 rd

tet att Finlands export och främjandet av finländska företags affärsmöjligheter kommer att accentueras ytterligare 2021. Enligt uppgift har utrikesministeriet utöver inrättandet av de två ovan nämnda nya beskickningarna föreslagit en extra satsning med 20 årsverken på framtidsinvesteringar av engångsnatur (s.k. andra korgen) för Team Finland-uppdrag vid Finlands beskickningar utomlands. Samtidigt undersöker ministeriet också möjligheterna att få mer exportresurser från EU:s återhämtningspaket utöver den resursfördelning som föreslås i budgeten.

I enlighet med budgetpropositionen är avsikten också att öka resurserna för Business Finlands utlandsnätverk. Enligt propositionen stärks det internationella nätverket genom en intern överföring av omkostnader, 10 anställda och ett eller två nya kontor. Utskottet anser att dessa förslag är angelägna och pekar i rätt riktning. Utskottet upprepar sin långvariga ståndpunkt om vikten av att anvisa resurser till utrikesnätverk för verksamhet som syftar till exportfrämjande. Med tanke på en effektiv exportfrämjande verksamhet är det dessutom viktigt att utrikesministeriet och Business Finland samarbetar intensivt och friktionsfritt.

Utskottet betonar särskilt vikten av exportfrämjande tjänster riktade till små och medelstora företag samt utvecklandet av nya verksamhetsformer avsedda för dessa företag. I den mån det är möjligt bör man också utnyttja det nordiska samarbetet, det bredare europeiska samarbetet och utbytet av bästa praxis med jämförelseländer för att utveckla exportsatsningarna. Med tanke på verksamheten finns det skäl att utreda möjligheterna att samla olika finländska aktörer i gemensamma lokaler och att dela lokalerna beroende på projekt också med de nordiska länderna och andra EU-länder.

Utskottet fortsätter att noggrant följa upp den exportfrämjande verksamheten och upprepar sin tidigare ståndpunkt om vikten av regelbunden utvärdering av verksamheten, i synnerhet ur företagets synvinkel.

Utvecklingssamarbete

Det viktigaste målet för utvecklingssamarbetet är att avskaffa extrem fattigdom, minska ojämlikhet och tillgodose de mänskliga rättigheterna. För att uppnå dessa mål föreslås det att anslagen för utvecklingssamarbete uppgår till sammanlagt 1,195 miljarder euro 2021. Beloppet består av utgifter som ska rapporteras som utvecklingssamarbete inom hela statsförvaltningen. De största utgiftsposterna finns under utrikesministeriets, finansministeriets, inrikesministeriets och arbets- och näringsministeriets huvudtitlar.

Sakkunniga har lyft fram de negativa samhällsliga och ekonomiska följdverkningarna av covid-19-pandemin för utvecklingsländerna. Enligt Världsbankens beräkningar kommer upp till 115 miljoner människor att hamna i extrem fattigdom, och det som under de senaste åren uppnått i arbetet för att minska fattigdomen omintetgörs. Världslivsmedelsprogrammet WFP räknar med att antalet människor som behöver mathjälp kommer att fördubblas från 135 miljoner till 265 miljoner under 2020.

Mot denna bakgrund välkomnar utrikesutskottet att anslagsförslaget för 2021 höjer anslagen för utvecklingssamarbete med cirka 165 miljoner euro och höjer Finlands utvecklingssamarbetsan-

Utlåtande UtUU 7/2020 rd

slag till 0,49 procent av bruttonationalprodukten, jämfört med 0,41 procent i år. Anslagsökningen visar att vi axlar vårt globala ansvar i den svåra globala ekonomiska situationen.

Samtidigt menar utskottet dock att höjningen är blygsam med beaktande av att Finlands långsiktiga mål också är att den utvecklingsfinansiering som ingår i regeringsprogrammet ska höjas till 0,7 procent av BNP i enlighet med FN:s mål. Utskottet anser det därför vara bra att regeringen för att uppnå FN:s mål har vidtagit åtgärder för att bereda en färdplan med en tidsram. Utskottet lägger vikt vid en stark parlamentarisk dimension vid beredningen av färdplanen. På detta sätt kan man på bästa möjliga sätt säkerställa kontinuitet och samförstånd över valperioderna och parti-gränserna.

Utskottet understryker betydelsen av att utvärdera utvecklingspolitikens resultat och genomslagskraft, bland annat genom att utveckla mätningen. Utskottet går närmare in på dessa frågor i samband med behandlingen av nästa utvecklingspolitiska redogörelse.

Utskottet anser det vara viktigt att man i budgetpropositionen i samband med utvecklandet av statens budgetförfarande noggrannare anger de landspecifika finansieringsandelarna för anslagen för utvecklingssamarbete, likaså de organisationsspecifika finansieringsandelarna i fråga om internationella organisationer.

Utskottet påpekar att andelen utgifter som räknas som annat än egentligt utvecklingssamarbete har stigit systematiskt efter 2015 och att anslagen för det övriga utvecklingssamarbetet även i budgetpropositionen för 2021 stiger med 136 miljoner euro, medan det föreslås en ökning med 29 miljoner euro i anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet. När det gäller finansieringsandelen för det övriga utvecklingssamarbetet är det svårt att bevaka hur utvecklingsresultaten uppnås och huruvida finansieringen är transparent, eftersom det är svårt att få detaljerad information om hur medlen används. Andra myndigheter än utrikesministeriet fullgör inte fullt ut sin skyldighet att ta fram och sprida information om anslagen för utvecklingssamarbete.

Till följd av covid-19-pandemin har också kapitalflykten från utvecklingsländerna tilltagit och flera av de minst utvecklade länderna har vädjat till internationella långgivare om frysning och omstrukturering av skulder. Enligt uppgift har skuldsaneringen koncentrerats på bilaterala krediter och multilaterala borgenärsfordringar har inte inkluderats. Finland har inte bilaterala krediter i någon betydande utsträckning och skuldsaneringen förväntas således inte ha några betydande konsekvenser för Finlands fordringar.

Anslaget för finansiella investeringar i utvecklingssamarbete utanför budgetramen har sedan 2015 varit cirka 130 miljoner euro per år, och nivån förblir oförändrad i propositionen för 2021. Med tanke på utvecklingsutmaningarnas omfattning är det klart att enbart utvecklingsbiståndet inte ger önskade resultat, utan det är viktigt att också den privata sektorn i allt högre grad deltar i verksamheten. Mot denna bakgrund och i synnerhet för att stärka utvecklingsländernas egen ansvarsfulla affärsverksamhet och skapa arbetstillfällen ställer sig utskottet bakom förslagen om finansiella investeringar i utvecklingssamarbetet och nivån på Finnfunds kapital.

I budgetpropositionen konstateras det att Finland ökar klimatfinansieringen som en del av utvecklingsfinansieringen och med beaktande av Finlands andel av ansvaret för klimatfinansieringen

Utlåtande UtUU 7/2020 rd

enligt Parisavtalet. Ambitionen är att styra hälften av klimatfinansieringen till anpassning bland annat via internationella fonder och icke-statliga organisationer. Också stöden i investerings- och låneform ska fokuseras på klimatåtgärder. Utskottet anser att dessa skrivningar är önskvärda och pekar åt rätt håll, men konstaterar samtidigt att det är mycket svårt att bedöma och följa upp nivån på klimatfinansieringen. Åren 2013—2015 innehöll budgetpropositionerna en uppskattning av klimatfinansieringens andel av det egentliga utvecklingssamarbetet, men efter 2016 ersattes denna uppskattning av en allmän bedömning av ”värdet av det utvecklingssamarbete som främjar ett hållbart klimat”.

Ändringen har lett till att det utifrån budgetpropositionen är omöjligt att uppskatta hur stor andel av den angivna finansieringen verkligen används för klimatåtgärder. I fortsättningen är det viktigt att utveckla tillgången till aktuell information genom att förtydliga definitionerna och målen för klimatfinansieringen. Det är också viktigt att utrikesministeriet säkerställer tillräckliga personalresurser för att sköta den finansiering som hänförs till budgeteringen av klimatfinansieringen. I fråga om klimatfinansieringen betonar utskottet också vikten av både åtgärder som syftar till att bromsa klimatförändringen och åtgärder som syftar till att anpassa sig till klimatförändringen samt balansen mellan dessa två. Finansinvesteringarna kanaliseras i allmänhet till att stävja klimatförändringen, vilket är mer lockande ur en kommersiell synvinkel. Därför anser utskottet det vara viktigt att de mest utsatta ländernas anpassningsbehov tillgodoses genom att gåvobistånd styrs särskilt till de minst utvecklade länderna.

Här betonar utskottet Finlands åtagande enligt internationella rekommendationer att rikta minst 0,2 procent av utvecklingsfinansieringen till de minst utvecklade och bräckliga staterna (LDC-länderna, Least Developed Countries). År 2021 stiger den målsatta andelen av bruttonationalprodukten för dessa utbetalningar till 0,18 procent jämfört med nivån på 0,15 procent i år. Utskottet anser att det är ett steg i rätt riktning men inte tillräckligt. Enligt utredning hör åtta av Finlands tio största partnerländer inom utvecklingssamarbetet till de fattigaste länderna i världen.

Den finländska utvecklingspolitiken har starkt fokus på främjande av kvinnors och flickors rättigheter inklusive sexuell hälsa och sexuella rättigheter. Prioriteringen har beaktats på behörigt sätt i motiveringen till budgetpropositionen, och detta har konstaterats visa sig bland annat i finansieringen av FN-organisationer och frivilligorganisationer och i Finlands landsprogram. Utskottet påpekar att enligt budgetpropositionen ska endast 51 procent av de nya projekt som finansieras med anslagen för utvecklingssamarbete år 2021 innehålla mål som främjar jämställdheten mellan könen, medan EU:s övergripande mål är 85 procent. Utskottet går särskilt in på frågan i samband med behandlingen av den utvecklingspolitiska redogörelsen.

Utskottet understryker att Finland har förbundit sig till att stärka kvinnors och flickors ställning också i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1325 ”Kvinnor, fred och säkerhet”. Utskottet ser det som viktigt att arbetet i enlighet med Finlands nationella 1325-handlingsprogram, inklusive 1325-nätverkets verksamhet, tilldelas tillräckliga anslag och personalresurser.

Utskottet påminner om frivilligorganisationernas betydelse för att verkställa utvecklingssamarbete. Utskottet anser att den höjning av anslagen för frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete med 4,4 miljoner euro som föreslås i budgetpropositionen för 2021 går i rätt riktning. I och med höjningen stiger finansieringen till en årsnivå på 79,7 miljoner euro. Med beaktande av att de

Utlåtande UtUU 7/2020 rd

stora nedskärningarna i anslagen för utvecklingssamarbete 2016 gällde i synnerhet finländska frivilligorganisationer och FN-organisationer, kan höjningen dock alltjämt anses vara blygsam. Före nedskärningarna var stödet till organisationerna i genomsnitt 114 miljoner euro på årsnivå.

Utskottet påpekar också att antalet finländska organisationer som får stöd från utrikesministeriet har minskat betydligt. År 2015 fick 163 organisationer stöd för utvecklingssamarbete och global fostran, år 2017 endast 96 och år 2019 fick endast 70 organisationer finansiering från utrikesministeriet. På fyra år har antalet organisationer som omfattas av finansieringen minskat med nästan 60 procent, och det är svårt för nya aktörer att få statsunderstöd. Under den senaste finansieringsomgången (ansökan 2019, beviljande för åren 2020—2024) delades 9 miljoner euro mer ut till små och medelstora utvecklingsorganisationers projekt. Trots att beloppet ökade, minskade antalet organisationer som fick stöd med nio.

Utrikesministeriet har under de senaste åren genomfört ett evalueringsprojekt som visar att frivilligorganisationernas utvecklingssamarbetsprogram är mångsidiga och kostnadseffektiva. Det talar för en ökning av innovativ och mångsidig utvecklingsfinansiering till frivilligorganisationer, menar utskottet. Det bör också noteras att det stöd som kanaliseras via frivilligorganisationer stärker utvecklingsländernas civila samhälle, vars verksamhetsmöjligheter begränsas i allt fler länder.

Nivån på det humanitära biståndet ökar enligt budgetpropositionen med 12,5 miljoner euro. Utrikesutskottet betonar vikten av humanitärt bistånd som en del av Finlands utvecklingspolitik och anser att propositionen på ett positivt sätt vittnar om Finlands strävan att bidra till att tillgodose det ökade behovet av humanitärt bistånd bland annat till följd av ökade konflikter och extrema fenomen orsakade av klimatförändringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande UtUU 7/2020 rd

Helsingfors 11.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Niikko saf
vice ordförande Erkki Tuomioja sd
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Eva Biaudet sv (delvis)
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Mikko Savola cent (delvis)
medlem Ville Tavio saf
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Jouni Ovaska cent
ersättare Arto Satonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.

Utlåtande UtUU 7/2020 rd Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING

Motivering

Det egentliga utvecklingsbiståndet har kritiserats redan i flera år för att det inte har fungerat. Utvecklingsbiståndet har skuggats av missbruk i decennier. I sin nuvarande form upprätthåller utvecklingsbiståndet korruptionen och tar död på möjligheterna till ekonomisk utveckling.

Anslagen för utvecklingssamarbete enligt statsbudgeten för 2021 uppgår i sin helhet till 1,2 miljarder euro, vilket är nästan 200 miljoner euro mer än 2020. Enligt Sannfinländarna är ökningen av utgifterna för utvecklingssamarbete inte acceptabel i det rådande nationella ekonomiska läget, och trots att de politiska rekommendationerna för utvecklingssamarbetet är betydande medför inte alla av dem bindande rättsliga förpliktelser för Finland.

Enligt dispositionsplanen riktas mest medel till multilateralt utvecklingssamarbete och utvecklingssamarbete på land- och regionnivå. Dessa former av utvecklingssamarbete har varit de mest ineffektiva och största delen av anslagen för multilateralt utvecklingssamarbete används för Världsbankens tilläggsfinansiering och FN:s allmänna bidrag.

Vi Sannfinländare understryker att det viktigaste när det gäller att lösa utvecklingsländernas problem på lång sikt är att förbättra kvinnornas och flickornas situation. Enligt statistiken för 2018 kan bara en tredjedel av flickorna i fattiga länder slutföra högstadiet. Bristande utbildning innebär både ekonomiska och samhälleliga förluster på global nivå. Det viktigaste är alltså att trygga flickors möjligheter till studier. Enligt undersökningar minskar flickors utbildning våld i parrelationer, ökar kvinnors beslutanderätt i familjen och minskar antalet barn.

Enligt Sannfinländarna är det viktigt att mottagarstaten lägger fram en plan för att få bukt med befolkningstillväxten och förbinder sig att stödja jämställdheten mellan män och kvinnor inom alla samhällsområden. Enligt Sannfinländarna ska biståndet inte bara vara passiv penningutdelning, utan dess syfte måste vara att förebygga och lösa konflikter och att hjälpa mottagarländerna att klara sig på egen hand. Sannfinländarna anser att det är rätt och riktigt att finländska skattebetalare bidrar till att lindra mänsklig nöd som orsakas av naturkatastrofer och epidemier. Det är också viktigt för oss att främja fred mitt i krig och konflikter och att skydda särskilt kvinnor och barn i krissituationer.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som anförs ovan och minskar anslaget för egentligt utvecklingssamarbete med 500 000 000 euro.

Utlåtande UtUU 7/2020 rd
Avvikande mening 1

Helsingfors 4.11.2020

Mika Niikko saf
Tom Packalén saf
Ville Tavio saf