

## UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2013 rd

### Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2014

*Till finansutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition om statsbudgeten för 2014 (RP 112/2013 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

- utrikesminister Erkki Tuomioja, Europa- och utrikeshandelsminister Alexander Stubb och utvecklingsminister Heidi Hautala, utrikesministeriet
- finansminister Jutta Urpilainen, finansministeriet

- statssekreterare Pertti Torstila, ambassadör, ständig representant Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve, avdelningschef Markku Keinänen, enhetschef Timo Olkkonen, enhetschef Jukka Pesola, specialsakkunnig Laura Nordström, ekonomiplaneringschef Katja Bordi och ambassadråd Johanna Karanko, utrikesministeriet
- budgetråd Juha Majanen, tjänstemannasekreterare Kaisa Korhonen, specialsakkunnig Tuuli Juurikkala och specialsakkunnig Minna Nikitin, finansministeriet
- ekonomisk expert Kristiina Karjanlahti, Finlands Bank.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- utrikesministeriet
- försvarsministeriet
- inrikesministeriet.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

##### **Inledning**

Utrikesministeriets budgetförslag för 2014 uppgår till 1,294 miljarder euro och innebär en minskning med 8,2 miljarder euro, dvs. ungefär en procent, från 2013. För omkostnader föreslås 201,25 miljarder euro. Ministeriets inkomster består främst av visuminkomster från beskickning-

arna. Inkomsterna förväntas ökas till ca 69,16 miljarder euro på bruttonivå 2014 främst till följd av visum som beviljas för Rysslandsresor.

Finland har sammanlagt 92 verksamhetsställen utomlands (74 ambassader, 6 beskickningar vid internationella organisationer och samarbetsorgan, 4 gemensamma beskickningar och 8 konsulära beskickningar). Nätverkets verksamhet står för omkring hälften av ministeriets nettoomkostnader. Bruttoutgifterna för beskick-

ningarna 2012 var sammanlagt 112 miljoner euro, dvs. 0,2% av den totala statsbudgeten.

### Utlåtandet i huvuddrag

Utrikesutskottet behandlar budgetens konsekvenser för utrikesministeriets förvaltningsområde företrädesvis utifrån det finländska beskicksnätets verksamhetsmöjligheter.

Beträffande utvecklingspolitik, krishantering och närområdessamarbete hänvisar utskottet till sina tidigare ställningstaganden (senast UtUU 4/2013 rd). Utskottet återkommer i samband med statsrådets följande redogörelse om ramarna för statsfinanserna till de här frågorna, bland annat till frågan om nivån på och tidsplanen för anslagen för utvecklingssamarbetet och hur effekten av utvecklingspolitiken kan förbättras. I det följande redovisas kort utskottets syn på utvecklingspolitiken, närområdessamarbetet och krishantering.

Utrikesutskottet har konsekvent betonat att de anslagsmål som har avtalats inom FN och EU är förpliktande för Finland (UtUU 4/2013 rd, UtUU 2/2012 rd, UtUU 1/2011 rd, UtUB 13/2010 rd). Följande ramperiod måste medföra betydande kvantitativa ökning för att de uppställda målen också i fortsättningen ska vara inom räckhåll. Regeringen har på goda grunder beslutat att intäkterna av utsläppshandeln oavkortat ska reserveras för utvecklingssamarbete. Utskottet har understrukt att intäkternas belopp är osäkert på grund av handeln och prisutvecklingen (UtUU 4/2013 rd). Enligt utredning till utskottet borde årligen ca 90—446 miljoner euro av utsläppshandelsintäkterna under 2013—2015 kunna styras till utvecklingssamarbetet för att vi fram till 2015 ska nå målet på 0,7 procent av bni. Enligt de bedömningar som gjorts är det mycket osäkert om handeln kommer att resultera i ett så stort eurobelopp. Utrikesutskottet konstaterar att på grund av det ekonomiska läget har möjligheterna att nå målet på 0,7 procent av bruttonationalinkomsten försämrats. Rambeslutet leder inte till en jämn ökning i anslagen för utvecklingssamarbete och ligger därmed inte i linje med utskottets tidigare ställningstaganden.

I överensstämmelse med OECD/DAC-rekommendationerna betonar utskottet vikten av att utvecklingspolitikens genomslag måste bli större bland annat genom att verksamheten koncentreras, samarbetsländernas egna prioritetsområden stöds och konsekvensen i nationell politik förstärks. Det krävs ökade satsningar på att utvärdera verksamhetens effekter. Utskottet betonar vikten av att främja partnerskap mellan offentlig och privat sektor och det civila samhället och påskyndar liksom OECD strävandena att finna metoder för att förbättra omvärldsvillkoren för den privata sektorn i utvecklingsländerna. Den privata sektorns medverkan i utvecklingsarbetet bör stärkas både i Finland och i u-länderna, också med stöd från Finnfund.

Utskottet framhåller betydelsen av Östersjön och de arktiska områdena för Finland och finner det viktigt att det finländska ordförandeskapet 2014 i Östersjöstaternas råd (CBSS) och Barents euroarktiska råd (BEAC) resurseras tillräckligt. Ordförandeskapen erbjuder Finland en möjlighet att öka sitt inflytande trots att de nationella resurserna exempelvis för närområdessamarbete har stramats åt under denna ramperiod. Utskottet har uttryckt sin oro över åtstramningen (se bl.a. UtUU 4/2013 rd, UtUU 4/2012 rd) och följderna av detta till exempel för det konkreta samarbetet med Ryssland.

Utskottet lyfter fram betydelsen av en effektiv krishantering för utrikes- och säkerhetspolitiken. En framgångsrik verksamhet för att avvärja och hantera kriser utgör en helhet där biståndsin-satser, fredsfrämjande samt civil- och militär krishantering förenas. Den övergripande verksamheten kräver ett bredare perspektiv på resursfördelningen samt ökad flexibilitet. Utskottet har föreslagit att det inrättas en stabiliseringsfond för beaktande av kontinuiteten i utvecklings- och säkerhetsfrågor. Fonden ska förvaltas av de olika ministerierna. Utrikesutskottet har betonat att civil krishantering ska ges högsta prioritet när konfliktsituationen tillåter det. Finlands mål i de civila krishanteringsoperationerna är 150 finländska sakkunniga. I september 2013 fanns det 112 finländska sakkunniga. Kvinnornas andel var ca 40 %. Nivån på den ci-

vila krishantering var under året ca 16,66 miljoner euro per år vilket ger möjlighet att delta med ungefär 130 sakkunniga. För att nå det uppställda målet om 150 personer krävs enligt utredning en årlig tilläggsfinansiering om ca 1 miljon euro för utgifter i samband med operationer och ca 100 000 euro för kapacitetsutveckling. Nästa år uppgår anslaget för militär krishantering till 116,37 miljoner euro samtidigt som uppskattningsvis ca 590 personer deltar i krishanteringsuppgifter. Det här innebär att krishanteringsanslagen minskar kraftigt under ramperioden. Utskottet påpekar att krishantering är en av försvarsmaktens lagfästa uppgifter, och tillräckliga resurser måste reserveras för detta. Ett förfarande som i huvudsak bygger på finansiering via tilläggsbudgetmedel främjar inte den planmässighet som utskottet efterlyser.

### Effektivare utrikesförvaltning

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

Utskottet stöder planerna på en sammanslagning av OSSE-representationen i Wien och Finlands ambassad i Wien och av OECD-beskickningen och ambassaden i Paris och anser det viktigt att möjligheterna till liknande sammanslagningar klarläggs och genomförs så snabbt som möjligt.

Det är viktigt att utveckla samarbetet mellan de nordiska länderna och Europeiska utrikes-tjänsten med sikte på att upprätthålla service och verksamhet i sådana länder där det inte är möjligt att göra det med nationella resurser. Enligt utredning blir de direkta besparingar som följer av beskickningssamarbetet inte nödvändigtvis så betydande eftersom samarbetet ofta kräver nyinvesteringar i t.ex. datakommunikation.

Utskottet föreslog i sitt budgetutlåtande att utrikesministeriet gör en bedömning av hur ministeriets verksamhet kan förnyas och dess tjänster förbättras (UtUU 4/2013 rd). Utskottet noterar med tillfredsställelse att arbetet för att förbättra servicen vid beskickningar har påbörjats vilket

bland annat har inneburit att servicen koncentreras regionalt eller sköts i Helsingfors eller att uppgifter har omfördelats. Skötseln av statsägda fastigheter är enligt erhållen utredning ohållbart ordnad. Utskottet anser det viktigt att utrikesministeriets fastighetsstrategi utan dröjsmål förverkligas för en bättre fastighetsförvaltning.

Utrikesutskottet har efterlyst koncentration av Finlands internationella funktioner (bland annat Finnpro, FinNode, Finlands kultur- och vetenskapsinstitut) utifrån konceptet med Finlandshus/Team Finland. Utskottet påpekar att koncentrationen av funktionerna avsevärt ökar utrikesministeriets ansvar. Det krävs adekvata resurser för att trygga det övergripande samhällsintresset.

*På grund av det strama ekonomiska läget förutsätter utskottet att utrikesministeriet fortsatt satsar på kostnadseffektiviteten och verkningsfullheten inom sitt förvaltningsområde och rapporterar till utskottet om åtgärder och om hur Team Finland-konceptet fortskrider.*

### En fungerande utrikes- och säkerhetspolitik

De finländska beskickningarna är centrala aktörer i utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt regeringsprogrammet ska villkoren för beskickningsnätverket tryggas. Utskottet har betonat att staten måste allokera sina resurser med hänsyn till målen för utrikes- och säkerhetspolitiken.

Som en följd av det sparbetet som lagts på utrikesförvaltningen har under 2011—2012 inalles åtta beskickningar stängts, dvs. ambassaderna i Manila, Islamabad och Caracas, generalkonsulaten i Kanton och Göteborg, konsulaten i Sydney och Las Palmas samt ett kansli i Kapstaden. Dessutom stängs under 2013 ambassaden i Managua och Finlands generalkonsulat i Hamburg. Neddragningarna, som fortsätter ännu detta år, beräknas medföra besparingar på ca 3,6 miljoner euro på årsbasis.

Sparbetet har inneburit ökande osäkerhetsmoment i ministeriets ekonomiplanering. Intäkterna av visum (netto) täcker redan nu ungefär 10 procent av ministeriets omkostnader och be-

räknas öka med ca 7 procent nästa år (ca 4 miljoner euro). Utskottet menar att skötseln av utrikespolitiken inte kan baseras på ökande visumintäkter med beaktande av de ekonomiska fluktuationerna och de pågående förhandlingarna om visumfrihet mellan EU och Ryssland.

Enligt utredning blir det nödvändigt att ta till överföringsposter från tidigare år för att finansiera många funktioner och anskaffningar. Redan nu finansieras (och planeras) viktiga investeringsprojekt som bland annat berör säkerheten utifrån dessa överföringsposter. Enligt utredning till utskottet kan de besparingsålägganden som gäller IT-utgifter inte fullt ut dras från dataförvaltningsutgifterna eftersom arbetet vid ministeriet är av sådan natur att det är nödvändigt att ständigt förbättra dataförbindelserna och datasäkerheten, vilket urskottet har påpekat redan tidigare. Nedskärningarna kommer därför att drabba omkostnaderna.

I linje med rambeslutet föreslås det att 4 miljoner överförs internt inom ministeriet för att förhindra ytterligare nedskärningar i beskickningsnätverket 2014. Överföringarna avses bli gjorda från momentet för medlemsavgifter i vissa internationella organisationer, vilket innebär att avgifterna lämnas obetalda med början 2014 i den takt de förfaller. Det här är problematiskt eftersom det innebär att Finlands inflytande minskar när det gäller att främja mål som viktiga internationella organisationer har satt upp.

Utrikesutskottet oroar sig för den sammantagna effekten av de nedskärningar som berör utrikesförvaltningen och för att osäkerhetsfaktorerna i ministeriets verksamhet och utrikesrelationerna blir allt fler. Avsikten med internöverföringarna är enligt utsago att avvärja det omedelbara hotet om stängning av beskickningar. Men utskottet gör den bedömningen att det inte är möjligt att genom internöverföringar få till stånd en hållbar finansiell bas.

Utrikesutskottet framhåller att det med det snaraste måste fås till stånd en stabil grund för utrikesministeriets ekonomi. Utskottet påminner om de negativa erfarenheterna och långvariga effekterna inom utrikesförvaltningen av sparbesluten på 1990-talet. En verksamhet som

byggde på att överföringsposter alltid utnyttjades till max ledde i förlängningen till att det snart i praktiken inte fanns något att överföra. Den flexibilitet som behövs i internationell verksamhet försvann därmed. Det bör dessutom påpekas att utrikesministeriets verksamhet är starkt valutabunden. Utrikesutskottet och finansutskottet har tidigare bestämt tagit ställning för vikten av att trygga förutsättningarna för ministeriet (UtUU 8/2001 rd). Utskottet menar nu att om budgeteringsgrunderna inte snabbt korrigeras kommer det att leda till att ministeriets marginaler inskränks till den grad att bara nödvändiga uppgifter sköts medan ett aktivt agerande för Finlands intressen och utrikespolitik blir omöjligt. På detta sätt inskränker man genom sitt eget förfarande Finlands inflytande och skötseln av utrikes- och säkerhetspolitiken.

De besparingar 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. Stängningen av beskickningar har redan nu försämrat skötseln av Finlands utrikespolitik och likaså exportfrämjandet. Med avseende på trovärdigheten i utrikespolitiken och det ekonomiska samarbetet bör man komma ihåg att effekten alltid är negativ när en beskickning stängs.

Vårens rambeslut om internöverföringar avspeglar utskottets ståndpunkt att det inte är motiverat att ytterligare nagga beskickningsnätverket i kanterna och att sparbetinget måste uppfyllas på annat sätt. Utrikesutskottet påpekar att ytterligare inskränkningar i nätverkets kapacitet genom minskade anslag för omkostnader och interna överföringar kommer att försvaga Finlands internationella handlingskraft och påverkningsmöjligheter. Verksamheten får genomslag uttryckligen genom aktiv påverkan och verksamhet. Beskickningsnätverket måste dimensioneras enligt flexibla behov och mål. Verksamheten måste kunna utökas och resurser riktas särskilt till sådana länder och områden som har en allt större politisk och ekonomisk betydelse för Finland.

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 framväxande marknader. Beskickningarnas verksamhet ger på dessa marknader ett särskilt kostnadseffektivt mervärde eftersom konkurrenssituationen ännu är stadd i utveckling. Utskottet hänvisar till Asiens växande betydelse och ekonomiska potential och konstaterar att de mot bakgrund av detta på lång sikt är svårt att motivera stängningen av verksamhetsställena till exempel i Manila och Kanton med kostnadsskäl.

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. Det här innebär att man inte främjar avsikten att vår närvaro ska avspegla tillväxtstaternas allt större betydelse.

Utrikesutskottet föreslog i fjol (UtUU 4/2012 rd) en ökning om 5 miljoner euro av utrikesministeriets årliga anslag för att antalet beskickningar inte ska behöva minskas. Med anledning av utskottets framställning genomfördes utrikesförvaltningens planerade nedskärningar inte till fullt belopp 2013. Men utrikesministeriets moment utökades bara med 1 miljon euro och detta som en engångsföreteelse. Utskottet framhåller

att dess uttalade intention var att utrikesutskottets årliga anslag höjs avsevärt under hela ramperioden.

I sitt redogörelsebetänkande (UtUB 1/2013 rd) underströk utskottet att de globala förändringarna förutsätter att Finland är redo för ett intensivare och samtidigt bredare internationellt samarbete. Bilaterala 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 utrikespolitiska verktyg är den diplomati som kanaliseras via utrikesministeriet. Utskottet förutsätter att utrikesförvaltningen tillförsäkras en stabil finansiell bas och tillräckliga resurser för att kunna sköta Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Som det påpekats för utskottet är en budgetering som bygger på interna överföringar och allt fler osäkra faktorer ohållbar. Utskottet gör den bedömningen att man med en tilläggsfinansiering på fyra miljoner euro per år kan bevara det nuvarande beskickningsnätet och därmed ge utrikesförvaltningen tillräckliga verksamhetsmöjligheter. En årlig nivåförhöjning i denna storleksklass skulle göra de problematiska och orimliga internöverföringarna överflödiga.

*Utrikesutskottet oroar sig för den sammantagna effekten av de nedskärningar som berör utrikesförvaltningen och för konsekvenserna för möjligheterna att gynna Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Det går inte i längden att operera med internöverföringar och utnyttjande av överförda poster. Grunden för ministeriets och beskickningsnätets omkostnader måste vila på en stabil och förutsägbar grund för att Finlands internationella genomslagskraft och påverkningsmöjligheter inte ska försvagas radikalt. Utrikesutskottet föreslår att utrikesministeriets anslag höjs permanent med 4 miljoner euro på årsbasis från och med 2014.*

**UtUU 6/2013 rd — RP 112/2013 rd**

***Ställningstagande***

Utrikesutskottet anför

*att finansutskottet beaktar det som sägs  
ovan.*

Helsingfors den 17 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf  
vordf. Pertti Salolainen /saml  
medl. Jouni Backman /sd  
Christina Gestrin /sv  
Ilkka Kanerva /saml  
Ilkka Kantola /sd  
Mari Kiviniemi /cent  
Johannes Koskinen /sd

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

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.

## AVVIKANDE MENING

**Motivering**

Sannfinnländarna anser att kungstanken i Finlands utvecklingssamarbete bör vara ett resultatgivande samarbete med mottagarländerna och inte att nå upp till en teoretisk procentandel av bni. Samarbetet måste vara sådant att man genuint och på lång sikt kan reducera befolkningens lidanden i mottagarlandet och att landet eller den aktuella regionen uppnår största möjliga självständighet i ekonomiskt hänseende. Samtidigt bör utvecklingssamarbetet stödja den demokratiska utvecklingen.

Sannfinnländarna vill sänka nivån på anslaget för utvecklingssamarbete med 200 miljoner euro för att ligga i linje med de allmänna nedskärningarna. Då skulle anslagen ligga på samma nivå i jämförelse med bni som det gjorde åren 1994—2007. I reda pengar skulle vi då återgå ungefär till 2008 års nivå.

Nedskärningen av utvecklingsanslaget ska i första hand gälla direkt budgetstöd till andra länder. Genomskinligheten, effekten och produktiviteten i biståndsanslagen bör också medverka till att utvecklingsbiståndet inte i onödig utsträckning används för att hålla igång en administration eller för att upprätthålla korruption i

mottagarlandet. Det har ju visat sig att finländska biståndspengar har använts för att betala ut mutor till tjänstemän i mottagarlandet. Något sådant kan under inga omständigheter accepteras och myndigheterna och rättsväsendet i Finland måste ingripa i korruptionen och ställa de skyldiga till svars. Det finländska biståndet måste producera konkreta och fruktbara resultat, inte kriminell verksamhet.

Den nuvarande biståndsmodellen är enligt sannfinnländarnas förmenande ineffektiv och splittrad. Det här ökar byråkratin, försvagar effekten och gör det svårt att följa verksamhetens resultat. Hjälpen borde vara mycket bättre koordinerad och Finland borde satsa på sina egna starka sidor såsom rent vatten och utbildning. Utvecklingspengarna ska huvudsakligen riktas till mindre finländska organisationer som arbetar kostnadseffektivt på gräsrotsnivå.

**Avvikande mening**

Vi föreslår

*att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 17 oktober 2013

Timo Soini /saf  
Maria Lohela /saf  
Tom Packalén /saf