

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2025

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2025 (RP 109/2024 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 28.10.2024.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Ville Tavio, utrikesministeriet
- understatssekreterare Jarno Syrjälä, utrikesministeriet
- förvaltningsdirektör Pirjo Tulokas, utrikesministeriet
- ekonomiplaneringschef Katja Bordi, utrikesministeriet
- avdelningschef Tuomas Tapio, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Ramses Malaty, utrikesministeriet
- direktör Mia Hurttä, arbets- och näringsministeriet
- industriråd Jyrki Alkio, arbets- och näringsministeriet
- direktör Kirsi-Maarit Poljatschenko, Business Finland Oy
- direktör Timo Vuori, Finlands näringsliv rf
- direktör, påverkan, Ilmari Nalbantoglu, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry
- verksamhetsledare Helena Laukko, Finlands FN-förbund
- ordförande Elina Korhonen, Finlands 1325-nätverk; direktör för internationella ärenden, Befolkningsförbundet
- ordförande Kari Välimäki, Finlands Fredsförbund rf
- vice ordförande Nora Luoma, De Hundras Kommitté i Finland rf
- påverkansexpert Vilja Härkönen, Amnesty International Finländska sektionen rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Utrikesministeriets huvudtitel 24 föreslås få sammanlagt 1,2 miljarder euro i anslag för 2025. Jämfört med budgeten för 2024 innebär det en minskning med 89,75 miljoner euro (-7%). Av anslagen under huvudtiteln är utrikesförvaltningens andel 23 procent, krishanteringens andel 7 procent, andelen för internationellt utvecklingssamarbete 56 procent och andelen för övriga utgifter 14 procent.

Som en del av regeringens tilläggsåtgärder för att anpassa statsfinanserna har ytterligare besparingar på sammanlagt 115 miljoner euro riktats förvaltningsområdet för 2025. Enligt uppgift har de besparingar som i statsrådets rambeslut från våren 2024 anvisats utrikesförvaltningen riktats till omkostnader, husbyggnader, utvecklingssamarbete, civil krishantering, samarbete i Östersjöområdet, Barentsregionen och den arktiska regionen samt förvaltningsområdets frivilliga finansieringsandelar till internationella organisationer.

De viktigaste målen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är enligt budgetpropositionens motivering att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en territoriell konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd. Grunden för utrikes- och säkerhetspolitiken är enligt propositionen rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna, jämlikhet och demokrati. Europeiska unionen och försvarsalliansen Nato konstateras utgöra den samarbetsbaserade kärnan i Finlands utrikespolitik.

Förändringar i omvärlden

Utrikesutskottet betonar att det har skett en grundläggande förändring i Finlands och Europas säkerhetspolitiska omgivning sedan Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina. Den nya eran för utrikes- och säkerhetspolitiken som inleddes i och med förändringen tar sig uttryck bland annat i att utrikesförvaltningen kommer att reformeras under regeringsperioden. Utskottet anser att det är viktigt att man vid beredningen av reformen har tagit hänsyn till de nya skyldigheter som Nato-medlemskapet medför. I det förändrade säkerhetsläget noterar utskottet också vikten av det arktiska samarbetet och betonar vikten av att trygga kompetensen och resurserna för sektorn.

Utskottet instämmer i det budgetpropositionen säger om EU, Nato och FN som den viktigaste referensramen och påverkanskanalen för Finlands yttre förbindelser. Utskottet betonar att det ligger i Finlands intresse att stärka finländarnas kunskaper om och deltagande i dessa multilaterala sammanslutningars verksamhet. Utskottet framhåller vidare att organisationernas långsiktiga och viktiga informationsarbete om Finlands åtaganden och skyldigheter stöder Finlands utrikespolitiska mål. Utskottet föreslår att finansutskottet utreder möjligheterna att trygga organisationernas finansiering.

Omkostnader

För utrikesministeriets omkostnader föreslås ett anslag på 250,2 miljoner euro 2025. Det är 5,7 miljoner euro mindre än i 2024 års budgetproposition. Enligt erhållen utredning gäller sparåtgär-

Utlåtande UtUU 6/2024 rd

terna i fråga om omkostnaderna i huvudsak ministeriets verksamhet i Finland och leder enligt nuvarande bedömningar inte till uppsägningar eller permitteringar.

När det gäller beskickningarna betonar utrikesutskottet vikten av ett täckande och fungerande nätverk som på bred front främjar Finlands och finländarnas intressen inom olika sektorer av statsförvaltningen och samhället. Finlands nuvarande beskickningsnät omfattar 92 verksamhetsställen, av vilka 89 har utstationerad personal. I budgeten har det för 2025 reserverats sammanlagt 151,8 miljoner euro för beskickningarnas utgifter, inklusive löneutgifter och andra personalkostnader.

Utskottet betonar att den föränderliga miljön kräver framförhållning, uppföljning, analys och flexibel resursanvändning av utrikesförvaltningen. När det gäller beskickningsnätet bör man överväga kostnadseffektiva lösningar som stöder samhällsekonomin och ta en titt också på de andra nordiska länderna.

Utskottet lyfter fram de uppgifter som framkom under sakkunnigutfrågningen om att reparatiönerna av beskickningsfastigheter utomlands har fördröjts och att det eftersatta underhållet har ökat. Mot denna bakgrund anser utskottet att den årliga tilläggsanpassningen på 2 miljoner euro under momentet för husbyggnad är oroväckande (om anslaget sänks till den föreslagna nivån på 6 miljoner euro per år innebär det en minskning på 25 procent under momentet). Statens representationsfastigheter måste underhållas i rätt tid.

Enligt uppgift kommer även säkerhetshot och datasäkerhetsbehov att orsaka beskickningarna ytterligare behov. Utskottet anser att det är mycket viktigt att se till att dessa behov tillgodoses för att trygga såväl personalens säkerhet som utbytet av konfidentiell information.

Finland är år 2025 ordförande för såväl Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som Nordiska ministerrådet och de nordiska ländernas N5-samarbetsgrupp. Dessutom kandiderar Finland för att bli medlem i FN:s säkerhetsråd för perioden 2029—2030. Utskottet anser att det är viktigt att dessa ordförandeskap bereds och sköts väl och att de tilldelas tillräckliga resurser, så att påverkningsmöjligheterna kan utnyttjas maximalt.

Främjande av export

Enligt regeringsprogrammet ska Team Finland-nätverkets verksamhet och ledning ses över i samarbete med näringslivet för att stödja Finlands strategiska intressen. I samband med det sammanslås Business Finlands utrikesfunktioner med utrikesförvaltningen. Bakgrunden till beslutet är att betydelsen av handel och exportfrämjande ökar och att handeln och geopolitiken är allt mer sammankopplade. Enligt uppgift har det beslutats att Business Finlands utrikesnätverk ska överföras till utrikesförvaltningen redan i början av 2025. Avsikten är att en anslagsframställning om överföringen ska tas in i en kompletterande budgetproposition.

Utrikesutskottet instämmer i att Finlands offentligt finansierade exportfrämjande verksamhet måste effektiviseras. Fokus bör ligga på ett djupare samarbete där de olika aktörerna har gemensamma och mätbara mål. Vid integreringen av Business Finlands utrikesnätverk med utrikesministeriet är det viktigt att bättre kunna svara på kundernas behov, särskilt små och medelstora fö-

Utlåtande UtUU 6/2024 rd

retags, och tillhandahålla störningsfri tillgång till tjänster. Det finns också skäl att utreda möjligheterna till nya avgiftsbelagda tilläggstjänster och vid behov även extern finansiering, med beaktande också av praxis i jämförelseländerna. Uppföljningen av nivån på de resurser som använts för exportfrämjande och av verksamhetens genomslag bör vara tydlig också efter reformen. När reformen genomförs är det också viktigt att höra den personal som överförs.

Utskottet fortsätter att noggrant följa upp reformarbetet i anslutning till exportfrämjandet.

Krishantering

Utrikesutskottet lyfter fram krishantering som ett viktigt område för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och ett led i strävan att ta internationellt ansvar och bidra till den gemensamma säkerheten. Utskottet betonar vikten av att ha en övergripande syn på krishantering och trygga resurserna för såväl civil som militär krishantering.

Antalet personer som deltar i militär krishantering har minskat under de senaste åren och fortsätter att minska. Utskottet betonar vikten av militär krishantering och uppmuntrar till att upprätthålla och öka antalet militär krishanteringspersonal till exempel genom deltagande i nya insatser, inklusive små och kostnadseffektiva insatser såsom FN:s militärobservationsuppdrag.

Att delta i internationell krishantering är en central del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt bär Finland sitt ansvar på det internationella planet och bidrar till att förebygga och lösa konflikter och bygga fred. Därför måste vi också se till att det finns tillräckliga resurser för detta. Den civila personalens andel i krishantering kommer inte längre att öka. Med anslaget för 2025 kan cirka 130 experter sändas till insatserna, vilket är 10 experter färre än 2024. Utskottet betonar att målet enligt den nationella strategin för civil krishantering är 150 experter, och att man på lång sikt bör sträva efter att återgå till den nivån.

Snabba förändringar i säkerhetsläget i Europa kräver beredskap inför förändringar också när det gäller krishantering. Det är viktigt att Finland har beredskap att fatta tillräckligt snabba beslut om krishantering ifall den säkerhetspolitiska miljön kräver det. Utskottet påpekar att det under momentet för krishantering finns beredskapspengar på 179 000 euro för 2025. Det leder till en situation där finansieringen av eventuella nya eller utvidgningen av nuvarande insatser måste kunna skötas via tilläggsbudgetförfarandet. Vid beredningen och beslutsfattandet måste hänsyn tas till den tid som tilläggsbudgetförfarandet tar.

Utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet betonar utvecklingspolitikens betydelse som en del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. I budgetpropositionen konstateras det att Ukraina är den största samarbetsparten i Finlands utvecklingssamarbete under regeringsperioden. Anslaget under momentet Stöd till Ukraina är sammanlagt 47 miljoner euro år 2025. Från momentet har 10,1 miljoner euro överförs till finansministeriets huvudtitel för finansiering av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling som är riktat till Ukraina. Enligt budgetpropositionen tar man i fråga om allt stöd hänsyn till stärkandet av rättsstatens strukturer och bekämpning av korruption. Ukraina anvisas också mycket humanitärt bistånd, i regel cirka 20 miljoner euro per år.

Utlåtande UtUU 6/2024 rd

Målen för utvecklingssamarbetet baserar sig på de mål för hållbar utveckling som Finland främjar. Utskottet anser att det är viktigt med kontinuitet i utvecklingspolitiken och att det är positivt att det i budgetpropositionen sägs att Finlands prioriteringar inte ändras. Prioriteringarna är att stärka kvinnors och flickors ställning, självbestämmanderätt och sexuella och reproduktiva hälsa samt utbildning och klimatåtgärder.

Utskottet understryker vikten av att hålla fast vid Finlands åtagande i enlighet med EU:s riktlinjer om att 85 procent av de nya utvecklingssamarbetsprojekten ska innehålla mål som främjar jämställdheten mellan könen. Budgetpropositionen bör innehålla de årliga nyckeltalen för detta mål och det är viktigt att följa upp måluppfyllelsen.

Som en del av anpassningsåtgärderna inom de offentliga finanserna föreslås det i budgeten en minskning på 105 miljoner euro för det egentliga utvecklingssamarbetet 2025. Utifrån riktlinjerna i regeringsprogrammet och de ytterligare besparingar som beslutades våren 2024 är den totala nivån cirka 534 miljoner euro. Därutöver fortsätter stödet till utvecklingsländer som ges genom finansiering för utvecklingssamarbete i form av lån och investeringar med ett belopp på cirka 70 miljoner euro. Sammantaget föreslås det 1,064 miljarder euro för Finlands offentliga utvecklingssamarbete. Beloppet omfattar utöver ett moment för det egentliga utvecklingssamarbetet och ett moment för lån och investeringar även andra poster som ska rapporteras som utvecklingssamarbete inom de olika ministeriernas förvaltningsområden.

Anslagsnivån innebär att Finland 2025 riktar cirka 0,36 procent av bruttonationalinkomsten till utvecklingssamarbete. Finland har historiskt sett försökt nå den nivå på 0,7 procent utvecklingsfinansiering av BNI som FN rekommenderar, men målet har inte uppnåtts. I det rådande ekonomiska läget vidtas det emellertid sparåtgärder i utvecklingssamarbetet under regeringsperioden. Dessa genomförs stegvis och med beaktande av Finlands åtaganden. Utskottet konstaterar att det är viktigt att som en del av redogörelsen för det internationella ekonomiska och utvecklingssamarbetet dra upp riktlinjer för de utvecklingspolitiska prioriteringarna och utarbeta en plan för finansieringen av utvecklingssamarbetet som sträcker sig över flera valperioder.

I fråga om målnivån för finansieringen påpekar utskottet också att den internationella rekommendationen är att avsätta 0,15–0,20 procent av utvecklingsfinansieringen för de minst utvecklade och bräckliga staterna (LDC-länderna, Least Developed Countries).

I enlighet med den redogörelse om internationella ekonomiska relationer och utvecklingssamarbete som för närvarande behandlas i utskottet fokuserar utvecklingssamarbetet allt mer på finansiering som stöder handeln. Närmare ekonomiska relationer och ett ökat handelsutbyte bidrar till en övergripande utvecklingspolitik som i sin tur syftar till att bygga upp partnerskap som bygger på ömsesidig nytta och respekt. Dessutom kommer tyngdpunkten i Finlands utvecklingssamarbete att förskjutas från bilaterala mellanstatliga landprogram till inhemska civilsamhällesorganisationers utvecklingssamarbete. Det innebär att antalet landprogram kommer att minska. Det sägs också att Finland ställer som villkor för utvecklingssamarbetet att partnerlandet tar emot sina egna medborgare och stöder den internationella regelbaserade ordningen. Enligt redogörelsen och budgetpropositionen beviljar Finland inte bistånd till regeringar eller aktörer som stöder Rysslands anfallskrig. Sambandet mellan handel och utveckling kommer att intensifieras ytterligare i utvecklingspolitiken.

Utlåtande UtUU 6/2024 rd

Utskottet behandlar dessa frågor närmare i samband med behandlingen av redogörelsen, men fäster i anslutning till budgeten utskottet uppmärksamhet vid följande: I en situation där anslagen minskar är det ännu viktigare att Finland effektiviserar och driver sina utvecklingspolitiska mål också genom EU:s utvecklingspolitik, de internationella utvecklingsbankerna och FN-organen. Finland bör också utnyttja möjligheterna att påverka genom styrelseplatser i olika organisationer.

När det gäller multilateralt utvecklingssamarbete betonar utskottet särskilt FN:s och dess underlydande organisationers betydelse när det gäller att främja målen för Finlands utvecklingspolitik och hållbar utveckling. Enligt propositionen ska anslaget minskas med 11,5 miljoner euro 2025. Utskottet välkomnar att man i budgetpropositionen fortfarande betonar vikten av FN:s befolkningsfond UNFPA, jämställdhetsorganisationen UN Women och barnfonden UNICEF, trots att nedskärningarna enligt uppgift också gäller deras verksamhet.

Stödet till finländska frivilligorganisationer stiger ytterligare under momentet för egentligt utvecklingssamarbete och uppgår 2025 till sammanlagt 98 miljoner euro. Utrikesutskottet anser att förslaget är motiverat med beaktande av att organisationernas arbete är effektivt, resultatrikt och mångsidigt samt att biståndet via organisationerna når också de minst utvecklade länderna.

Nivån på det humanitära biståndet 2025 föreslås bli 83 miljoner euro, vilket är 28 miljoner euro mindre än år 2024. Det humanitära biståndet kanaliseras via FN-organisationerna och Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen. Utskottet betonar vikten av humanitärt bistånd som en del av Finlands utvecklingspolitik och anser det vara viktigt att Finland under budgetåret har beredskap att vid behov höja finansieringsnivån för det humanitära biståndet genom tilläggsbudgetförfarandet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande UtUU 6/2024 rd

Helsingfors 25.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kimmo Kiljunen sd
medlem Eva Biaudet sv
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Anne Kalmari cent
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Antti Lindtman sd
medlem Veijo Niemi saf
medlem Jenna Simula saf
medlem Tytti Tuppurainen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Sari Sarkomaa saml (delvis)
ersättare Ville Skinnari sd
ersättare Ben Zyskowicz saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala .

Utlåtande UtUU 6/2024 rd Avvikande mening 1

Avvikande mening

Motivering

Vi lever i en utmanande tid med tanke på utrikes- och säkerhetspolitiken. Konkurrensen mellan stormakterna ökar och konflikterna i världen ökar. Nu om någonsin är det nödvändigt att hela det internationella samfundet tillsammans samarbetar för ett internationellt regelbaserat system och internationell stabilitet och för att vapnen ska tystna.

Utvecklingssamarbetet är viktigt för den internationella stabiliteten. Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd spelar vid sidan av internationell handel en viktig roll i arbetet för en stabilare, livskraftigare och mer hållbar värld.

Regeringen genomför under denna period omfattande nedskärningar i utvecklingssamarbetet. År 2025 minskar anslagen för egentligt utvecklingssamarbete med nästan hundra miljoner euro. Genom dessa massiva nedskärningar försvagar regeringen effekterna av Finlands utvecklingssamarbete ute i världen. Tyngdpunkten i utvecklingssamarbetet styrs i enlighet med den färskta redogörelsen om internationella ekonomiska relationer och utvecklingssamarbete i högre grad till verksamhet och finansiering som stöder handeln. Det innebär samtidigt att strävan att minska fattigdomen får mindre tyngd. Det är en betydande omställning i den finländska utvecklingspolitiken. Bekämpningen av fattigdom är det första av målen i FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling. I detta sammanhang är det därför viktigt att bedöma förhållandet mellan utvecklingssamarbete och handel. Är utvecklingssamarbetet bara ett verktyg för exportfrämjandet, eller bidrar ekonomiska relationer och samarbete också till förverkligandet av målen i Agenda 2030?

Finland har länge i enlighet med FN:s rekommendation förbundit sig till målet att lägga 0,7 procent av vår bruttonationalinkomst på utvecklingssamarbete och 0,2 procent på att stödja de minst utvecklade länderna. Dessa mål har inte uppnåtts. Det betyder inte att vi bör slopa dessa mål. Regeringen ställer sig dock inte längre bakom dessa mål. Det är viktigt att Finland i enlighet med FN:s mål fortfarande eftersträvar att 0,7 procent av bruttonationalinkomsten används för utvecklingssamarbete och 0,2 procent för samarbete med och bistånd till de minst utvecklade länderna (LDC-länderna).

Det är särskilt oroande att regeringens politik inte svarar på behoven hos LDC-länderna. LDC-ländernas andel av finansieringen av utvecklingssamarbete bevakas inte längre separat i statsbudgeten, trots att utrikesutskottet i ett utlåtande (UtUU 3/2023 rd) har krävt att uppföljningen återupptas. För att målen för Finlands utvecklingspolitik på lång sikt ska nås är det viktigt att finansieringen av det egentliga utvecklingssamarbetet ökas betydligt i förhållande till propositionen och att uppföljningen av LDC-ländernas finansieringsandel återförs till statsbudgeten.

I och med de ökande kriserna och konflikterna i världen lever hundratals miljoner människor i nöd och svält, och ett rekordstort antal människor har tvingats fly från sina hem. Uppskattningsvis 300 miljoner människor kommer att behöva humanitärt bistånd under innevarande år. Humanitärt bistånd som finansieras med biståndsmedel kan lindra mänsklig nöd och rädda människor.

Utlåtande UtUU 6/2024 rd
Avvikande mening 1

liv. Det humanitära biståndets andel av utvecklingssamarbetet måste tryggas även i fortsättningen.

Utöver nedskärningarna i det egentliga utvecklingssamarbetet har regeringen upphört med två former av understöd till frivilligorganisationer i anslutning till utvecklingssamarbete: stödet till civilsamhällesorganisationers projekt för kommunikation och utbildning om global utveckling samt stödet till organisationer som bedriver fredsarbete. Av dessa har det förstnämnda finansierats med bistandsmedel, medan det sistnämnda har betalats från justitieministeriets förvaltningsområde. Dessutom har utrikesministeriets understöd för frivilligorganisationernas utrikes- och säkerhetspolitiska verksamhet skurits ned. Alla dessa åtgärder försvagar mångfalden i det civila samhället och minskar organisationernas handlingsutrymme inom utvecklingssamarbetet och utrikes- och säkerhetspolitiken. För att säkerställa det civila samhällets verksamhetsmöjligheter är det väsentligt att tillräckliga budgetanslag anvisas för dessa organisationer. Stödet till utrikes- och säkerhetspolitiska frivilligorganisationer måste återställas till minst 2024 års nivå och det måste säkerställas att stödet fortsätter. Likaså bör understödet till civilsamhällesorganisationers projekt för kommunikation och utbildning om global utveckling och det statliga stödet till fredsorganisationer återinrättas.

Utöver de nedskärningar som drabbar utvecklingssamarbetet och organisationsfältet har regeringen beslutat att upphöra med finansieringen av samarbetet kring Östersjön, Barentsregionen och Arktis. Den nordliga och arktiska regionens politiska betydelse ökar, och under de kommande åren kommer denna utveckling att tillta. Särskilt klimatförändringen och förlusten av biologisk mångfald hotar de nordliga områdena och deras natur och påverkar därigenom också deras ekonomiska utveckling och livskraft. När klimatförändringen framskrider kommer dessutom i synnerhet den arktiska regionen säkerhetspolitiska betydelse att öka i och med att stormakternas blickar vänds mot Nordostpassagen. Regeringen verkar ha glömt att behoven i Arktis utgör en del av en större helhet.

Med hjälp av den så kallade IBA-finansieringen har Finland tidigare genom regionalt projektsamarbete kunnat främja stabilitet, säkerhet, hållbar utveckling och ekonomiska samarbetsmöjligheter i Östersjöområdet, Barentsregionen och den arktiska regionen samt bidra till att lösa exempelvis utmaningar i samband med bekämpningen av klimatförändringen och anpassningen till den. I budgetpropositionen för 2025 föreslås det nu att hela momentet slopas. Det är viktigt att IBA-finansieringen tas in i statsbudgeten på nytt och att tillräcklig finansiering anvisas för den. Dessutom är det viktigt att återigen satsa på utvecklingen och genomförandet av Finlands strategi för den arktiska politiken.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande UtUU 6/2024 rd
Avvikande mening 1

Helsingfors 25.10.2024

Kimmo Kiljunen sd
Antti Lindtman sd
Ville Skinnari sd
Tytti Tuppurainen sd
Pekka Haavisto gröna
Veronika Honkasalo vänst