

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2009 rd

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2010

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2009 regeringens proposition om statsbudgeten för 2010 (RP 138/2009 rd) till finansutskottet för beredning.

Utrikesutskottet har med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning beslutat lämna utlåtande rörande sitt behörighetsområde till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paa-vo Väyrynen
- avdelningschef Jorma Julin, utrikesministeriet.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från utrikesministeriets politiska avdelning om finansieringen av krishanteringen 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utvecklingssamarbete

I budgetpropositionen föreslås totalt ca 966 miljoner euro för internationellt utvecklingssamarbete 2010. Av de ungefär 752 miljoner euro som finns upptagna under utrikesministeriets huvudtitel 30 har 735 miljoner euro avsatts för egentligt utvecklingssamarbete. Anslaget på det momentet är uteslutande avsett för utvecklingssamarbete. Men det finns poster för sådant som kan betecknas som utvecklingssamarbete också på andra moment vars huvudsakliga ändamål kan vara något annat än utvecklingssamarbete. Dessa poster inräknade blir anslagen för utvecklingssamarbete totalt 966 miljoner euro. Detta innebär att anslagen i fråga ökar med samman-

lagt 50 miljoner euro från i år och att momentet för egentligt utvecklingssamarbete höjs med 4 miljoner euro.

Anslagen för utvecklingssamarbete bedöms öka till 0,55 procent av bruttonationalinkomsten (bni) 2010 mot att de 916 miljoner euro som ingick i budgetpropositionen för 2009 låg på nivå 0,46 procent. Propositionen bygger på antagandet att Finlands bnp kommer att öka med ungefär en halv procent nästa år och det gör att höjningen med 50 miljoner euro självfallet ter som en tydligt större ökning mätt i bni-andel än vad man hade lyckats åstadkomma med samma summa under åren före den globala recessionen.

Anslagshöjningen är i sig utmärkt, menar utskottet men understryker att det krävs långsiktighet och planmässighet när det gäller att öka anslagen i enlighet med Finlands åtaganden.

Som regeringen påpekar förband sig Finland i Europeiska rådet 2005 att höja utvecklingssamarbetets andel av bni till minst 0,51 procent före 2010 och det i FN överenskomna målet 0,7 procent före 2015. Utskottet anser att Finland inte får vika en tum från utfästelsen i EU. Det är lättare att nå 2015 års mål om man närmar sig det metodiskt, årligen och med en betydande insats såväl pekuniärt som i procentuell andel. Det behövs ett ordentligt kliv varje år mot målet för 2015 också för att regeringsprogrammet ska realiseras; där sägs nämligen att utvecklingspolitikens viktigaste mål är att FN:s millenniemål uppnås.

Utrikesministeriets ursprungliga förslag till anslag för utvecklingssamarbete var under regeringens budgetöverläggningar högre än vad regeringen slutligen gick med på i budgetpropositionen. Det ursprungliga förslaget gick ut på 995 miljoner euro, varav 795 miljoner euro för egentligt utvecklingssamarbete. Förslaget var anpassat efter statsrådets senaste rambeslut (SRR 3/2009 rd). Strykningen i propositionen av 60 miljoner euro för egentligt utvecklingssamarbete ökar pressen på att höja anslagen i kommande budgetar.

Utskottets bedömning 2007 (UtUU 7/2008 rd, UtUU 3/2007 rd) var att 0,7 procent av bni betyder att anslagen för utvecklingssamarbete grovt taget måste vara 1,5 miljarder euro 2015 och att vi årligen måste öka utgifterna med i snitt 100 miljoner euro 2011—2015 för att målet ska nås. Stödande sig på erhållen information anser utskottet att dessa 1,5 miljarder euro 2015 fortsatt är en relevant bedömning, låt var att den ekonomiska utvecklingen i världen gjort det exceptionellt svårt att förutsäga hur vår egen ekonomi kommer att se ut efter ett halvt decennium. Med hänsyn till hur svår förutsägbarheten just nu är vore det angeläget att hålla sig till principen om en stadig ökning. Men i och med att anslagen i rambeslutet skurits ned i budgetpropositionen gör det svårt att genomdriva principen om stadig ökning.

Under behandlingen av budgetpropositionen tvingades regeringen också förhandla om hur utgifterna för flyktingar ska uppges i för interna-

tionella arenor avsedda rapporter om utvecklingssamarbetet. Vedertagen praxis i fråga om flyktingutgifter uppges ha varit att man i efterskott rapporterar om det första årets kostnader för de sökande som kommer från utvecklingsländer och beviljas asyl. I budgetpropositionen för det följande året har det sedan föreslagits ett belopp motsvarande utfallet året innan. Under beredningen av den nu aktuella budgetpropositionen föreslogs det att systemet ändras och att man går in för att försöka förutse hur många som kommer att ansöka om asyl nästa år. Regeringen förde under budgetmanglingen in i budgetboken det belopp som detta prediktiva räknesätt givit, men beslutade samtidigt att inte ta ställning till den kontroversiella frågan utan att den ska utredas och tas upp senare. Regeringens plan är att man som nästa steg under utrikesministeriets ledning ska utreda hur utgifterna för flyktingar i framtiden ska rapporteras till OECD:s kommitté för bistandsfrågor. Utskottet framhåller att det egentliga utvecklingssamarbetet inte får försämrats vare sig kvantitativt eller kvalitativt även om det sker förändringar i ODA-kriterierna för utgifterna för utvecklingssamarbete. När frågan utretts förväntar sig utskottet få en rapport om resultatet. Vårt utvecklingssamarbete måste fortsatt hålla hög kvalitet, med tanke på den andel av bni som våra bistandsanslag utgör jämfört med de övriga nordiska länderna.

Det är utmärkt, menar utskottet, att man i planeringen av utvecklingssamarbetet aktivt försökt hitta nya infallsvinklar. Hit hör bl.a. initiativet till ett bredare Europa och initiativet till transatlantiskt partnerskap för hållbar utveckling. Utskottet ser det som angeläget att initiativen vidareutvecklas.

I sina tidigare utlåtanden (UtUU 7/2008 rd, UtUU 1/2007 rd, UtUU 3/2007 rd) har utskottet konsekvent framhållit vikten av att anslagen för utvecklingssamarbete ökar stadigt, eftersom utvecklingspolitik är den uttryckliga kanal genom vilken det internationella samfundet försöker balansera upp utvecklingen i världen. Dessutom är det viktigt med nya anslag för att uppfylla de krav på offentlig finansiering som det internationella klimatavtal som världens länder kommer

att förhandla om i Köpenhamn i december genererar. En betryggande klimatfinansiering kräver källor av många slag, inbegripet innovativa finansieringsmekanismer och finansieringsmodeller. Finland bör vara en aktiv aktör i det internationella samarbetet med att ta fram nya mekanismer och modeller som komplement till den finansiering av utvecklingssamarbetet som sker via statsbudgeten.

Utskottet har i sina tidigare utlåtanden påpekat hur viktigt det är för det finländska utvecklingssamarbetet att större belopp anslås för insatserna och att biståndspolitiken bär frukt, men att inte heller de procentuella målen saknar betydelse som underlag för en uthållig anslagsutveckling och för Finlands renommé och influenskraft på den internationella arenan. Utskottet vill här särskilt uppmärksamma att Finland siktar på att bli icke-permanent medlem i FN:s säkerhetsråd perioden 2013—2014. Ett viktigt kriterium i valet är nivån på våra anslag för utvecklingssamarbete. Också därför vore det motiverat för Finland att tidigarelägga sitt åtagande att höja utvecklingssamarbetets andel av bni till 0,7 procent.

Krishantering

Regeringen föreslår för utrikesministeriets och försvarsministeriets förvaltningsområden totalt 112,7 miljoner euro för militär krishantering 2010. Det är 0,9 miljoner euro mindre än 2009. Under utrikesministeriets huvudtitel har 18,3 miljoner euro anslagits för civil krishantering, vilket är 0,1 miljoner mindre än i år. Dessutom finns under inrikesministeriets huvudtitel 1,5 miljoner euro för att stärka beredskapen för civil krishantering här hemma.

Utskottet vill här lyfta fram den redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik som statsrådet lämnade riksdagen i februari i år (SRR 1/2009 rd) och de ställningstaganden till redogörelsen som riksdagen godkände utifrån utskottets betänkande (UtUB 5/2009 rd).

Finlands policy är enligt redogörelsen att stärka sitt deltagande i den internationella krishanteringen för att främja fred och säkerhet, utveck-

ling och respekt för de mänskliga rättigheterna. Krishantering är enligt redogörelsen ett viktigt säkerhetspolitiskt verktyg för Finland för att främja stabilitet i konfliktområden i världen. Krishanteringen konstateras också bl.a. förbättra Finlands säkerhet och stödja utvecklingen av det nationella försvaret och den internationella samverkanskapaciteten.

I redogörelsen påpekas det att det återverkar på kostnaderna när bl.a. den allmänna kostnadsnivån stigit och insatserna genomförs under allt svårare förhållanden. För att den nuvarande effektivnivån ska kunna upprätthållas måste anslagen för militär krishantering stegvis höjas till 150 miljoner euro. När det gäller civil krishantering utgår redogörelsen från att de ca 150 finländska experter som för närvarande deltar i olika civila krishanteringsinsatser ska bli avsevärt fler. Det kräver att anslagen ökas såväl för utsändande av experter, vilket i budgeten faller under utrikesministeriets huvudtitel, som för utveckling av den nationella beredskapen för civil krishantering, vilket sorterar under inrikesministeriets huvudtitel.

De ovan relaterade målen i redogörelsen uppnås inte i budgeten för 2010, konstaterar utskottet. Det mål som enligt utskottets mening främst pockar på större anslag är den civila krishanteringen. Utrikesutskottet har under en lång räkka år konsekvent lyft fram den civila krishanteringens växande betydelse inom den övergripande krishanteringen och framhållit (UtUB 5/2009 rd, UtUB 9/2008 rd, UtUB 1/2007 rd, UtUU 7/2008 rd, UtUU 3/2007 rd, UtUU 10/2005 rd, UtUU 3/2004 rd) att anslagen för civil krishantering inte står i rätt proportion till de faktiska behoven.

Riksdagen har i ett ställningstagande med anledning av redogörelsen (RSk 17/2009 rd) krävt insatser av regeringen för att höja den nationella beredskapen för civil krishantering så mycket att Finlands deltagande i civil krishantering permanent når upp till minst den miniminivå som anges i den nationella strategin för civil krishantering. Den nationella strategi som riksdagen hänvisar till antogs i augusti 2008 och där är målet satt vid minst 150 experter vilket bedöms kräva ett årligt tillskott på 5—6 miljoner euro. Ett så-

dant årligt tillskott finns inte en tillstymmelse av i budgetpropositionen för 2010.

Närområdessamarbete

I budgetpropositionen finns upptaget ett lika stort anslag som i år för närområdessamarbete, 19,5 miljoner euro.

Närområdessamarbetet styrs fortsatt av samarbetsavtalet som Finland ingick med Ryssland 1992 och strategin som fastställdes av statsrådet 2004. Målen för samsabetsområdena och för själva samarbetet är i stort sett desamma som under tidigare år. Det främsta samsabetsområdet är fortfarande, och bör enligt utskottets mening så förbli, nordvästra Rysslands federationskrets, särskilt Karelska republiken, Leningradområdet, Murmanskområdet och S:t Petersburg.

Dessutom används närområdessamarbetet till att backa upp multilateralt samarbete såsom partnerskap inom den nordliga dimensionen, samarbete inom de regionala råden och projekt som genomförs av internationella finansiella institut och organisationer. När man talar om närområdessamarbetet måste man komma ihåg att det är kopplat till ett större regionalt samsabetsblock som inkluderar den nordliga dimensionen och EU:s Östersjöstrategi.

Utrikesförvaltningen

Enligt produktivhetsprogrammet ska utrikesförvaltningen skära ner totalt 191 årsverken fram till slutet av 2015 jämfört med antalet 2005. Etappmålet fram till 2011 är en minskning med 164 årsverken. Men förvaltningsområdet har trots det rätt att utanför produktivhetsprogrammet rekrytera personal för 15 årsverken för att stärka utvecklingssamarbetsadministrationen 2007—2011. I praktiken är nettomålet för personalnedsättningarna inom utrikesförvaltningen därmed 149 årsverken 2011 och 176 årsverken 2015. Under 2010 kommer personalen att minska med 40 årsverken. Den långvariga löneefterläpningen inom utrikesförvaltningen jämfört med andra ministerier i kombination med produktivhetsprogrammets nedsättningskrav lägger en oskäligen press på utrikesförvaltningen,

som får det svårare att klara av sina uppdrag, menar utskottet. Statsrådet måste ta sig an frågan med största allvar för att personalens yrkeskunskap, motivation och arbetshälsa ska kunna upprätthållas inom detta viktiga förvaltningsområde.

Utrikesministeriet publicerade i september en utredning om Finlands utrikesrepresentation. Det finns 86 diplomatiska och 12 konsulära beskickningar underställda utrikesministeriet. Vid beskickningarna arbetar ca 1 800 personer, av vilka två tredjedelar är lokalanställda och en tredjedel utsända från Finland. Kostnaderna för representationsnätet rör sig kring 130 miljoner euro om året, vilket är två tredjedelar av hela utrikesförvaltningens årliga omkostnader. Enligt utredningen motsvarar representationsnätets omfattning och beskickningarnas lokalisering ganska bra efterfrågan på beskickningstjänster; behovet av ändringar är alltså tämligen litet. I utredningen förslås inga ändringar i representationsnätet utan beslut om eventuella ändringar fattas från fall till fall. Den färskaste ändringen är beslutet tidigare i år om att inrätta en ambasad i Kazakstan. Kostnaderna för att inrätta ambassaden och de årliga driftkostnaderna täcks genom nedsättningar på annat håll inom utrikesförvaltningen.

Utredningen konstaterar att uppgifterna inom utrikesförvaltningen ökar men att statens produktivhetsprogram kräver att årsverkna ska minska. I utredningen läggs förslag till hur arbetet ska fortsätta. Bland åtgärderna nämns samarbetet med undervisningsministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet, Migrationsverket, polisen och Gränsbevakningsväsendet som bör utredas och stärkas.

Att trygga beskickningsnätets verksamhet med beaktande av produktivhetsprogrammet inom statsförvaltningen anges som ett av målen för utrikesministeriet i budgetpropositionen. Utskottet menar att målet inte är nog utan att representationsnätet och dess verksamhet måste kunna utvecklas utifrån nya behov och möjligheter. När representationsnätet utvecklas får man absolut inte glömma bort t.ex. den europeiska avdelning för yttre åtgärder som inrättas genom Lissa-

bonfördraget samt ett längre gående samarbete mellan de nordiska beskickningarna. I det sammanhanget bör det nordiska beskickningssamarbetet kunna dryftas i ett vidare perspektiv än bara när en specifik fråga aktualiseras, t.ex. i de utvecklingsplaner för 5—10 år som utrikesförvaltningarna gör upp för sina representationsnät. Utskottet vill påpeka att då det gäller resurserna för att utveckla representationsnätet finns den möjligheten när anslagen för utvecklings-samarbete ökar att en del av anslagen kan avsätas för att utveckla beskickningarna i utveck-

lingsländer, detta i anknytning bl.a. till anslagen för lokalt samarbete. Dessutom kunde utrikesförvaltningen ta reda på om andelen lokalanställda kunde utökas i den grad att anställningen på ort och ställe genererar besparingar som kan utnyttjas på annat håll inom utrikesförvaltningen.

Utlåtande

Utrikesutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Eero Heinäluoma /sd
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Timo Kaunisto /cent
Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst

Elisabeth Nauclér /sv
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Eero Reijonen /cent
Ben Zyskowicz /saml
ers. Krista Kiuru /sd
Esko-Juhani Tennilä /vänst
Erkki Tuomioja /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Teemu Sepponen.