

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2000 rd

Berättelsen om regeringens åtgärder under år 1999

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 april 2000 berättelsen om regeringens åtgärder under år 1999 (B 2/2000 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- utrikeshandelsminister Kimmo Sasi
- finansminister Sauli Niinistö
- biståndsmminister Satu Hassi
- understatssekreterare Jaakko Blomberg, understatssekreterare Pertti Majanen, avdelningschef Glen Lindholm, enhetschef Päivi Blinnikka, enhetschef Laura Kansikas-Debraise, enhetschef Seija Kinni, biträdande chefen för EU-sekretariatet Päivi Luostari-nen, ambassadrådet Alpo Oksanen, ambassadrådet Reijo Uusiniemi, utrikessekreterare Tuula Svinhufvud och forskaren Ari Sirén, utrikesministeriet

- budgetrådet Arto Merimaa och regeringsrådet Kaarina Rautala, finansministeriet
- konsultative tjänstemannen Antero Tuominen, jord- och skogsbruksministeriet
- överinspektör Marina Vatanen, inrikesministeriet
- ambassadör Elena Kirtcheva, Bulgariens ambassad
- ambassadör Leonidas S. Markides, Cyperns ambassad
- ambassadör Neris Germanas, Litauens ambassad
- ambassadör Józef Wiejacz, Polens ambassad
- ambassadör Smaranda Enache, Rumäniens ambassad
- ambassadör Emil Kuchár, Slovakiens ambassad
- ambassadör Radek Pech, Tjeckiens ambassad
- ambassadör József Vig, Ungerns ambassad
- ambassadör Mati Vaarmann, Estlands ambassad.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänna synpunkter

Finland var första gången ordförande för Europeiska unionens råd under senare hälften av 1999.

Under Finlands ordförandeperiod blev det aktuellt att börja tillämpa Amsterdamfördraget, där bl.a. nya metoder för Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) infördes. Unionen fick en enhet för planering och tidig varning. Finland hade som första ordförandeland samråd med en hög representant för GUSP i och med att Javier Solana hade

blivit utnämnd till uppdraget. Vid toppmötet i Helsingfors avtalades om utveckling av militär och civil krishantering. Den första gemensamma strategin, Rysslandsstrategin började verkställas, för Ukraina antogs en strategi och förberedelserna för strategier för Medelhavet och Västra Balkan fortsatte.

Finland deltog i internationell krishantering på Balkan och i södra Libanon. Under verksamhetsåret deltog inemot 1 800 finländska fredsbevarare i fredsbevarande åtgärder. Ett samarbetsorgan för olika förvaltningsområden arbetade med att utveckla civila krishanteringsfunktioner och utredde också behovet av ändringar i lagen om fredsbevarande verksamhet.

En konferens som Finland och Europeiska kommissionen tillsammans arrangerade i december 1999 fann den nordliga dimensionen vara ett nyttigt instrument för att garantera säkerheten, stabiliteten, demokratiska reformer och en hållbar utveckling i Nordeuropa och dessutom för att främja alleuropeiska intressen. Enligt toppmötet i Helsingfors gav konferensen positiva resultat och där uppdrogs åt kommissionen att utarbeta en handlingsplan för den nordliga dimensionen. Planen antogs vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira i juni 2000.

Enligt berättelsen har de mänskliga rättigheterna en viktig plats i den finska utrikes- och säkerhetspolitiken och de beaktas inom dess samtliga delområden. Enligt denna grundläggande princip hade Finland som mål att under sitt ordförandeskap främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Under Finlands ordförandeperiod utgavs EU:s första rapport om de mänskliga rättigheterna. För första gången arrangerade EU också ett debattforum för de mänskliga rättigheterna. Det samlade representanter för EU-ländernas regeringar, institutionerna, forskarsamfundet och frivilligorganisationerna.

Också Finlands aktiviteter vid Förenta Nationernas generalförsamling hösten 1999 präglades av EU-ordförandeskapet. I sin egenskap av ordförandeland samordnade Finland EU:s gemensamma ståndpunkter på alla nivåer inom FN. Finland gjorde en fortsatt aktiv insats för att få

tillstånd reformer inom FN, inte minst samarbete mellan FN och de s.k. Bretton Woods-institutionen. Under verksamhetsåret gjorde reformerna, t.ex. reformen av FN:s säkerhetsråd, inte några större framsteg.

EU:s utvidgning

Förhandlingarna om EU:s utvidgning gjorde betydande framsteg under verksamhetsåret. Europeiska rådet i Helsingfors beslutade inleda anslutningsförhandlingar med sex nya kandidatländer. Likaså bekräftade Europeiska rådet Turkiets kandidatstatus.

Enligt berättelsen har Finland konsekvent understött en utvidgning av EU i syfte att stärka stabiliteten i Europa och förhindra uppkomsten av nya skiljelinjer. Utskottet har i alla sina ställningstaganden ställt sig bakom denna politik och ansett utvidgningen vara unionens absolut viktigaste uppgift just nu. Utskottet förde senast fram denna syn i sitt betänkande om regeringskonferensen (UtUB 2/2000 rd).

I mars 2000 begärde utskottet med stöd av 97 § grundlagen en utredning av statsrådet om läget beträffande förhandlingarna om en utvidgning av Europeiska unionen. Minister Kimmo Sasi lämnade regeringens utredning till utskottet fredagen den 14 april 2000. Vidare hörde utskottet under vårsessionen de i Helsingfors stationerade ambassadörerna för kandidatländerna.

Ju längre utvidgningsprocessen har dragit ut på tiden desto mer har understödet för utvidgningen enligt ett flertal opinionsmätningar minskat både i kandidatländerna och EU:s medlemsstater. Utskottet ser med oro på denna utveckling.

Utskottet menar att Europeiska unionen bör hålla fast vid målet att unionens interna reformer fortskrider i en sådan takt att unionen är färdig att ta emot nya medlemmar efter 2002.

Utskottet understryker att unionen bör utvidgas utifrån de s.k. Köpenhamnskriterierna för den politiska och ekonomiska situationen i kandidatländerna som Europeiska rådet i Köpenhamn kommit överens om. Det är minst lika viktigt att varje aktuellt land i linje med slutsatser-

na från Europeiska rådet i Helsingfors bedöms utifrån sina egna förtjänster vid förhandlingarna. Det är angeläget att de stater som utifrån dessa principer har kommit längst vid förhandlingarna och i sina medlemskapsförberedelser också blir de första som tas upp som medlemmar.

Berättelsen om utvecklingssamarbetet 1999

Europeiska unionens biståndspolitik

I berättelsen om utvecklingssamarbetet konstateras att den utvärdering av EG:s hela utvecklingssamarbete som inleddes 1995 kunde slutföras 1999 under Finlands ordförandeperiod. Utifrån utvärderingen antog rådet ett antal slutsatser om att samordningen och komplementariteten i EU:s utvecklingssamarbete bör förbättras och samarbetets organisation och metoder utvecklas.

Europeiska unionen och dess medlemsländer är tillsammans världens största givare av utvecklingsbistånd. En dryg tredjedel av Finlands multilaterala biståndssamarbete 1999 skedde inom ramen för Europeiska unionen.

Utskottet välkomnar de nya riktlinjerna för EG:s utvecklingsbistånd, inte minst att kampen mot fattigdom lyfts upp som en princip som skall genomsyra gemenskapens biståndssamarbete. Likaså är det helt riktigt enligt utskottets mening att unionen koncentrerar sig på samsarbetsområden som faller sig naturliga för unionens egen verksamhet, som att stödja det regionala samarbetet mellan u-länderna och arbeta för en god förvaltning och respekt för rättsstatsprincipen.

Utskottet uppmärksammar den enorma eftersläpningen i EG:s biståndsutbetalningar. Enligt kommissionens egna uppgifter stod mer än 20 miljarder euro, eller ca 120 miljarder mark av de medel som EG beviljat för biståndssamarbete oanvända i slutet av 1999. En del av dröjsmålen har naturliga och helt acceptabla orsaker, som allvarliga kriser i mottagarländer, men enligt vad utskottet har erfarit är en viktig orsak till dröjsmålen också att söka i den bristfälliga verkställigheten i EG:s biståndsprogram.

I snitt har dröjsmålet mellan beslutet om finansiering och den konkreta biståndsinsatsen enligt utredning till utskottet ökat från tre till fyra och ett halvt år under de senaste fem åren. I vissa program, t.ex. MEDA som riktar sig till Medelhavsområdet, släpar utbetalningen rent av 8,5 år efter finansieringsbesluten.

Utskottet anser att de fördröjda utbetalningarna är oroväckande många. Dröjsmålen är problematiska med tanke på genomsynligheten i EG:s biståndspolitik, menar utskottet. De gör det svårt att bedöma hur mycket bistånd EG i verkligheten ger. Skillnaderna i verkställigheten gör det också svårt att jämföra EU:s olika biståndsprogram, när de anslagna medlem inte alls svarar mot det konkreta biståndet.

Den ineffektiva verkställigheten av biståndsprogrammen inverkar enligt utskottets mening skadligt på hela unionens externa image. Därför är det viktigt att Finland i arbetet med att se över EG:s biståndssamarbete särskilt uppmärksammar ambitionen att göra verkställigheten av EG:s biståndsprogram effektivare.

Uppföljningen av internationella utvecklingsbanker

I berättelsen om utvecklingssamarbetet framhålls att globaliseringen av världsekonomin har gjort de internationella utvecklingsbankerna till allt viktigare kanaler för utvecklingsbiståndet. Världsbanken och Internationella valutafonden har till exempel preciserat sina aktiviteter i relation till u-länderna och särskilt lyft fram kampen mot fattigdomen.

Trots dessa, i utskottets ögon lovvärda ambitioner upplevs utvecklingsbankerna ofta som mycket avlägsna. Det måste uppmärksammas särskilt att biståndets effekter för den lokala ekonomin, sociala utvecklingen och miljön prioriteras i samband med insatser för att stabilisera u-ländernas ekonomier. De internationella utvecklingsbankernas åtgärder väcker misstro i vissa frivilligorganisationer, som incidenterna i samband med Världsbankens och Internationella valutafondens sammanträden i Washington och Prag visar.

Utskottet anser att de internationella utvecklingsbankerna gör en viktig insats för en globalt hållbar utveckling. Deras agerande i biståndsfrågor och samarbete med andra internationella organisationer som sysslar med biståndsfrågor bör enligt utskottets mening uppmärksammas speciellt också på det parlamentariska planet. I detta hänseende är det internationella högnivåmöte om biståndsfinansiering som skall ordnas inom ramen för FN 2001 mycket viktigt, och utskottet har för avsikt att noga följa förberedelserna för mötet.

Utrikesutskottet har beslutat att det effektivare följer upp internationella finansinstitut genom att med stöd av 97 § grundlagen regelbundet avkräva statsrådet information om de internationella utvecklingsbankernas högnivåmöten. Det skall bland annat gå till så att behöriga ministrar utfrågas om Finlands hållning inför olika möten och genom rapportering om mötesförloppet till utskottet.

Finlands satsning på biståndssamarbete

Finlands biståndssamarbete följer enligt berättelsen om utvecklingssamarbetet riktlinjerna för Finlands u-landspolitik, som statsrådet godkände i oktober 1998. Den grundläggande tanken är att Finlands biståndspolitik är en del av utrikespolitiken och att den skall harmoniera med den övriga utrikes- och säkerhetspolitiken och handelspolitiken. Utifrån dessa riktlinjer avser u-landspolitiken att förbättra den globala säkerheten, minska den stora fattigdomen, främja respekten för de mänskliga rättigheterna och demokrati, förebygga globala miljöproblem och öka den ekonomiska växelverkan.

Utskottet anser att riktlinjerna och ambitionerna i berättelsen om utvecklingssamarbetet innebär betydande framsteg i kvaliteten och effektiviteten i Finlands biståndssamarbete.

De kvantitativa satsningarna på biståndssamarbete mätta med BNP-andelen har under de senaste åren hållit sig kring drygt 0,3 procent. Det betyder att Finland inte har lyckats nå den föregående regeringens mål på 0,4 procent av BNP fram till innevarande år. Den sittande regering har ställt som mål att, när den ekonomiska si-

tuationen tillåter det, höja biståndsanslagens BNP-andel till den nivå som FN rekommenderar, dvs. 0,7 procent.

Trots att Finland släpar efter den målsatta BNP-andelen för biståndssamarbetet har biståndssamarbetsanslagen i proportion till statens övriga utgifter ökat markant på senare år. Statsbudgetens årliga slutsumma har sedan 1996 utan nettoamorteringar på statsskulden hållit sig under 200 miljarder mark. Under samma tid har de totala biståndssamarbetsanslagen gått upp från 1 982 miljoner mark till budgetpropositionens 2 687 miljoner mark 2001, vilket är drygt 35 procent. Anslagen är dock fortfarande betydligt mindre än före nedskärningarna i statsekonomi på 1990-talet. Så sent som 1991 uppgick biståndssamarbetsanslagen till 3 101 miljoner mark.

Enligt vad utskottet har erfarit krävs det en årlig anslagsökning på 440—830 miljoner mark för att den sittande regeringens mål på 0,7 procent skall uppnås inom 10 år. Analogt kräver regeringens tidigare mål på 0,4 procent inom fem år en årlig anslagsökning på 240—300 miljoner mark, och om nivån skall bibehållas på nuvarande 0,34 procent måste anslagen under de följande fem åren ökas med 130—175 miljoner mark.

Trots att biståndssamarbetsanslagen i proportion till statens övriga utgifter under senare år har ökat på ovan beskrivet vis har Finlands ställning i en internationell jämförelse försvagats hela 1990-talet ut. En jämförelse mellan biståndsanslagen och bruttonationalprodukten är i praktiken det enda internationellt gångbara sättet att jämföra olika staters biståndsinsatser. I denna jämförelse har Finland på 1990-talet klart blivit efter de övriga nordiska länderna och placerar sig för närvarande på medelnivå i EU.

Utrikesutskottet anförde i sitt utlåtande till finansutskottet om budgetpropositionen för 2001 (UtUU 5/2000 rd) att detta i sitt betänkande bör förutsätta att statsrådet lägger fram ett program för riksdagen med förslag till hur biståndsanslagsmålen skall uppnås. I samband med programmet är det enligt utskottets mening också behövligt att analysera Finlands biståndssamarbete i sin helhet och fördelningen av biståndet

för att utvecklingsbiståndet fortsatt skall ge gott resultat. Med hänsyn till att biståndsanslagen över en längre tid måste höjas betydligt för att målen skall nås är det viktigt att statsrådet så snart som möjligt tar ställning till frågan, menar utskottet.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår vördsamt

att detta betänkande sänds till regeringen för kännedom.

Helsingfors den 24 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /fkf
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd

Juha Korkeaoja /cent
Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Mirja Ryynänen /cent
Hannu Takkula /cent
Ben Zyskowicz /saml
ers. Petri Neittaanmäki /cent.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jukka Huopaniemi

utskottsrådet Antti Pelttari.

