

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2000 vp

### Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1999

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä huhtikuuta 2000 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi kertomuksen hallituksen toimenpiteistä vuodelta 1999 (K 2/2000 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasi
- valtiovarainministeri Sauli Niinistö
- kehitysyhteistyöministeri Satu Hassi
- alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg, alivaltiosihteeri Pertti Majanen, osastopäällikkö Glen Lindholm, yksikön päällikkö Päivi Blinnikka, yksikön päällikkö Laura Kansikas-Debraise, yksikön päällikkö Seija Kinni, EU-sihteeristön apulaispäällikkö Päivi Luostarinen, lähetystöneuvos Alpo Oksanen, lähetystöneuvos Reijo Uusiniemi, ulkoasiainsihteeri Tuula Svinhufvud ja tutkija Ari Sirén, ulkoasiainministeriö

- budjettineuvos Arto Merimaa ja hallitusneuvos Kaarina Rautala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Antero Tuominen, maa- ja metsätalousministeriö
- ylitarkastaja Marina Vatanen, sisäasiainministeriö
- suurlähettiläs Elena Kirtcheva, Bulgarian suurlähetystö
- suurlähettiläs Leonidas S. Markides, Kyproksen suurlähetystö
- suurlähettiläs Neris Germanas, Liettuan suurlähetystö
- suurlähettiläs Józef Wiejacz, Puolan suurlähetystö
- suurlähettiläs Smaranda Enache, Romanian suurlähetystö
- suurlähettiläs Emil Kuchár, Slovakian suurlähetystö
- suurlähettiläs Radek Pech, Tshekin suurlähetystö
- suurlähettiläs József Vig, Unkarin suurlähetystö
- suurlähettiläs Mati Vaarmann, Viron suurlähetystö.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **Yleisiä näkökohtia**

Suomi toimi ensimmäisen kerran Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajana vuoden

1999 jälkipuoliskon aikana.

Suomen puheenjohtajakaudella aloitettiin Amsterdamin sopimuksen soveltaminen, mm. Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) uusien menetelmien käyttöönotto. Unionin suunnittelu- ja varhaisvaroi-

tusyksikön toiminta käynnistyi. Suomi oli ensimmäisenä puheenjohtajanaan yhteistoiminnassa YUTP:n korkean edustajan kanssa Javier Solanan tultua nimitetyksi tähän tehtävään. Helsingin huippukokouksessa sovittiin sotilas- ja siviilikriisinhallinnan kehittämistä. Ensimmäisen yhteisen strategian, Venäjän strategian, toimeenpano aloitettiin, Ukrainan strategia hyväksyttiin ja Välimeren sekä Länsi-Balkanin strategioiden valmistelu jatkui.

Suomi osallistui kansainväliseen kriisinhallintaan Balkanin alueella ja Etelä-Libanonissa. Rauhanturvaamistoimintoihin osallistui kertomusvuonna lähes 1 800 suomalaista rauhanturvaajaa. Siviilikriisinhallinnan toimintojen kehittämiseksi toimi hallinnonalojen välinen yhteistyöelin, joka myös selvitti rauhanturvaamislain muutostarpeita.

Suomen ja Euroopan komission yhteistyössä järjestämä konferenssi joulukuussa 1999 piti pohjoista ulottuvuutta hyödyllisenä turvallisuuden, vakauden, demokraattisten uudistusten ja kestävä kehityksen turvaamiseksi Pohjois-Euroopassa ja yleiseurooppalaisten etujen edistämiseksi. Helsingin huippukokous piti konferenssin tuloksia myönteisinä ja antoi komission tehtäväksi sitä koskevan toimintasuunnitelman laatimisen. Suunnitelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Santa Maria da Feirassa kesäkuussa 2000.

Ihmisoikeudet ovat kertomuksen mukaan tärkeällä sijalla Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja ne otetaan huomioon kaikilla ulkopolitiikan osa-alueilla. Tämän peruslinjauksen mukaisesti Suomi pyrki EU:n puheenjohtajana edistämään ihmisoikeuksien kunnioittamista. Suomen kaudella julkaistiin ensimmäinen EU:n ihmisoikeusraportti. Lisäksi järjestettiin ensimmäistä kertaa EU:n ihmisoikeuksia käsittelevä keskustelutilaisuus EU:n jäsenmaiden hallitusten ja toimielinten sekä tiedeyhteisön ja kansalaisjärjestöjen edustajille.

Myös Suomen toimintaa Yhdistyneissä Kansakunnissa syksyn 1999 yleiskokouksen aikana sävytti EU:n puheenjohtajuus. Suomi koordinoi puheenjohtajana EU:n yhteisiä kantoja YK-järjestelmän kaikilla tasoilla. Suomi pyrki edelleen

aktiivisesti edistämään YK:n uudistuksia ja erityisesti yhteistyötä YK-järjestelmän ja ns. Bretton Woods -instituutioiden välillä. Kertomusvuonna uudistukset, esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston reformi, eivät juuri edistyneet.

### **Euroopan unionin laajentuminen**

Euroopan unionin laajentumisneuvotteluissa edistettiin kertomusvuonna merkittävästi. Eurooppa-neuvoston kokouksessa Helsingissä päätettiin avata liittymisneuvottelut kuuden uuden hakijamaan kanssa. Samoin Eurooppa-neuvosto hyväksyi Turkin ehdokasmaa-aseman.

Kertomuksen mukaan Suomi on johdonmukaisesti tukenut Euroopan unionin laajentumista Euroopan vakauden vahvistamiseksi ja uusien jakolinjojen torjumiseksi. Valiokunta on kaikissa kannanotoissaan tukenut tätä linjausta ja pitänyt laajentumista unionin tämän hetken ehdottomasti tärkeimpänä tehtävänä. Viimeksi valiokunta esitti tämän kannanoton EU:n hallitusten välistä konferenssia koskevassa mietinnössään (UaVM 2/2000 vp).

Valiokunta pyysi valtioneuvostolta maaliskuussa 2000 perustuslain 97 §:n nojalla selvityksen Euroopan unionin laajentumisneuvottelujen tilanteesta. Ministeri Kimmo Sasi antoi valiokunnalle selvityksen perjantaina 14 huhtikuuta 2000. Valiokunta kuuli myös kevätistuntokauden aikana neuvotteluissa mukana olevien hakijamaiden Helsingissä olevia suurlähettiläitä.

Laajentumisprosessin pitkittyessä on laajentumisen kannatus useiden mittausten mukaan laskenut sekä hakijamaissa että EU:n jäsenvaltioissa. Valiokunta pitää tätä huolestuttavana kehityksenä.

Euroopan unionin on valiokunnan mielestä pidettävä kiinni asettamastaan tavoitteesta, jonka mukaan unionin sisäiset uudistukset etenevät siten, että unioni on vuoden 2002 jälkeen valmis ottamaan uusia jäseniä.

Valiokunta korostaa, että laajentumisen toteutuksessa on pidettävä kiinni Kööpenhaminan Eurooppa-neuvostossa sovitusta ns. Kööpenhaminan kriteereistä hakijavaltioiden poliittisen ja taloudellisen tilanteen suhteen. Yhtä tärkeää on

valiokunnan mielestä, että Helsingin Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmien mukaisesti jokaista ehdokasvaltiota arvioidaan neuvotteluissa sen omien ansioiden pohjalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti neuvotteluissa ja jäsenyysvalmisteluissa parhaiten edistyneet valtiot myös pääsevät ensimmäisinä unionin jäseneksi.

### **Kehitysyhteistyökertomus 1999**

#### *Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikka*

Kehitysyhteistyökertomuksessa todetaan, että Suomen puheenjohtajakaudella saatiin päätökseen vuonna 1995 aloitettu Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan kokonaisevaluointi. Neuvosto hyväksyi evaluaation suositusten nojalla päätelmät, joiden mukaan EU:n kehitysyhteistyön koordinaatiota ja täydentävyyttä tulisi parantaa ja kehitysyhteistyön organisaatiota sekä menettelytapoja kehittää.

Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat merkittävin kehitysavun antaja maailmassa. Vuonna 1999 yli kolmasosa Suomen harjoittamasta monenkeskisestä kehitysyhteistyöstä toteutettiin unionin puitteissa.

Valiokunta pitää tervetulleina EY:n kehitysyhteistyön uusia linjauksia, erityisesti köyhyyden vastustamisen nostamista EY:n kehitysyhteistyön läpikäyväksi periaatteeksi. Samoin valiokunta pitää oikeana, että unioni keskittyy oman toimintansa kannalta luonteviin yhteistyöaloihin, kuten kehitysmaiden välisen alueellisen yhteistyön tukemiseen sekä hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota EY:n kehitysyhteistyön maksatusten mittavaan jälkeenjääneisyyteen. Vuoden 1999 lopussa EY:n kehitysyhteistyöhön myönnettyistä varoista oli käyttämättä komission omien tietojen mukaan yli 20 miljardia euroa eli noin 120 miljardia markkaa. Osa viivästyksistä johtuu luonnollisista ja hyväksyttävistä syistä, kuten vakavista kriiseistä kohde- maissa, mutta suuri syy viivästyksiin on valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös EY:n avustusohjelmien huonossa toteutuksessa.

Keskimääräinen viive rahoituspäätöksen tekemisestä avun konkreettiseen perillemenoon on valiokunnan saaman selvityksen mukaan kasvanut viimeisen viiden vuoden aikana kolmesta neljään ja puoleen vuoteen. Eräissä ohjelmissa, kuten Välimeren alueelle suunnatussa MEDA-ohjelmassa, maksatukset ovat jopa 8,5 vuotta jäljessä rahoituspäätöksistä.

Valiokunta pitää viivästyneiden maksatusten määrää huolestuttavan suurena. Valiokunnan mielestä maksatusten viivästyminen on ongelmallista EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan läpinäkyvyyden kannalta. Viivästykset vaikeuttavat EY:n todellisuudessa antaman avun määrän arviointia. Myös EU:n eri avustusohjelmien vertailu vaikeutuu toimeenpanon erojen takia, kun ohjelmiin myönnettyt varat eivät lainkaan vastaa perille mennyttä apua.

Avustusohjelmien toimeenpanon tehottomuus vaikuttaa valiokunnan mielestä haitallisesti koko unionin ulkoisen toiminnan kuvaan. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että Suomi osana ponnisteluja EY:n kehitysyhteistyön uudistamiseksi kiinnittää erityistä huomiota EY:n avustusohjelmien toimeenpanon tehokkuuden parantamiseen.

#### *Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten seuranta*

Kuten kehitysyhteistyökertomuksessa todetaan, kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ovat maailmantalouden globalisoituessa tulleet yhä tärkeämmiksi kehitysyhteistyön kanaviksi. Kehitysrahoituslaitoksista Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto ovatkin tämentäneet toimintaansa kehitysmaiden suhteen ja korostaneet erityisesti köyhyyden vastaisen taistelun merkitystä.

Näistä valiokunnan mielestä kannatettavista pyrkimyksistä huolimatta kehitysrahoituslaitokset koetaan usein etäisiksi. On kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kehitysmaiden talouden vakauttamista edistetään painottaen toimien vaikutusta paikallistalouteen, sosiaaliseen kehitykseen ja ympäristön tilaan. Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten toiminta herättää epä-

luottamusta joissakin kansalaisjärjestöissä, kuten tapahtumat Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston Washingtonin ja Prahan kokousten yhteydessä osoittavat.

Valiokunta pitää kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten panosta tärkeänä pyrittäessä maailmanlaajuisesti kestäväan kehitykseen. Niiden toimintaan kehityskysymyksissä sekä yhteistyöhön muiden kehityskysymyksiä käsittelevien kansainvälisten järjestöjen kanssa on valiokunnan mielestä syytä kiinnittää erityistä huomiota myös parlamentaaraisella tasolla. Valiokunta pitää tässä suhteessa tärkeänä vuonna 2001 YK:n puitteissa järjestettävää korkean tason kehitysrahoitusta koskevaa kansainvälistä kokousta ja aikoo seurata tiiviisti sen valmisteluja.

Ulkoasiainvaliokunta on päättänyt tehostaa kansainvälisten rahoituslaitosten seurantaa edellyttämällä valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n nojalla säännöllisesti tietoja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten korkean tason kokouksista. Valiokunta aikoo toteuttaa seurantaa mm. kuulemalla asianomaisia ministereitä Suomen kannoista ennen kokouksia ja edellyttämällä kokousten kulun asianmukaista raportointia valiokunnalle.

#### *Suomen panostus kehitysyhteistyöhön*

Suomen kehitysyhteistyötä toteutetaan kehitysyhteistyökertomuksesta ilmenevällä tavalla valtioneuvoston lokakuussa 1998 hyväksymän kehitysmaapolitiikan linjauksen mukaisesti. Sen mukaisesti Suomen kehitysmaapolitiikkaa toteutetaan osana ulkopoliittikkaa sopusoinnussa muun ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kauppapolitiikan kanssa. Kehitysmaapolitiikan tavoitteita ovat linjauksen mukaan maailmanlaajuisen turvallisuuden lisääminen, laajamittaisen köyhyyden vähentäminen, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja kansanvallan edistäminen, globaalien ympäristöongelmien ehkäiseminen sekä taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen.

Valiokunta pitää linjausta ja sen kehitysyhteistyökertomuksesta ilmenevää toteuttamista merkittävänä edistysaskeleina Suomen kehitysyhteistyön laadun ja tehokkuuden kannalta.

Määrälliset panostukset Suomen kehitysyhteistyöhön ovat BKT-osuudella mitattuna viime vuosina pysyneet hieman yli 0,3 prosentin tasolla. Näin Suomi ei saavuttanut edellisen hallituksen asettamaa tavoitetta 0,4 prosentin BKT-tasosta tähän vuoteen mennessä. Nykyinen hallitus on asettanut tavoitteeksi, taloudellisen tilanteen niin salliessa, kehitysyhteistyömäärärahojen BKT-osuuden nostamisen YK:n suosituksen mukaiselle 0,7 prosentin tasolle.

Vaikka Suomi on jäänyt jälkeen kehitysyhteistyölle asetetuista tavoitteista BKT-osuuden suhteen, on kehitysyhteistyömäärärahojen suhteellinen osuus verrattuna muihin valtion menoihin viime vuosina noussut merkittävästi. Valtion talousarvion vuosittainen loppusumma on vuoden 1996 jälkeen ilman valtion velan nettokuoletuksia pysynyt alle 200 miljardissa markassa. Samana aikana kehitysyhteistyömäärärahojen kokonaismäärä on noussut 1 982 miljoonasta markasta vuoden 2001 talousarvioesityksen 2 687 miljoonaan markkaan eli yli 35 prosenttia. Määrärahat ovat edelleen kuitenkin huomattavasti pienempiä kuin ennen 1990-luvun valtionalouden leikkauksia. Vielä vuonna 1991 kehitysyhteistyömäärärahat olivat suuruudeltaan 3 101 miljoonaa markkaa.

Nykyisen hallituksen asettaman 0,7 prosentin tavoitteen saavuttaminen 10 vuodessa edellyttäisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan 440—830 miljoonan markan määrärahalisäystä vuosittain. Vastaavasti hallituksen aiemman tavoitteen mukaisen 0,4 prosentin tason saavuttaminen viidessä vuodessa edellyttäisi 240—300 miljoonan markan vuosittaista lisäystä määrärahoihin ja nykyisen 0,34 prosentin tason säilyttäminen 130—175 miljoonan markan lisäystä seuraavan viiden vuoden aikana.

Vaikka kehitysyhteistyömäärärahojen määrä suhteessa muihin valtion menoihin on edellä esitetyllä tavalla kasvanut viime vuosina, on Suomen asema kansainvälisessä vertailussa heikentynyt 1990-luvun aikana. Kehitysyhteistyömäärärahojen vertaaminen bruttokansantuotteeseen on käytännössä ainoa kansainvälisesti käytössä oleva tapa vertailla eri valtioiden kehitysyhteistyöpanoksia. Tässä vertailussa Suomi on 1990-

luvun aikana jäänyt selvästi muista Pohjoismaista ja on tällä hetkellä EU:n keskitasoa.

Ulkoasiainvaliokunta esitti valtion vuoden 2001 talousarviota koskevassa lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle (UaVL 5/2000 vp), että se mietinnössään edellyttäisi valtioneuvoston esittävän eduskunnan hyväksyttäväksi ohjelman, jonka mukaisesti kehitysyhteistyömäärärahojen kasvulle asetetut tavoitteet saavutetaan. Ohjelman yhteydessä on valiokunnan mielestä tarpeen myös tarkastella Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuutta ja avun jakautumista, jotta Suomen harjoittaman kehitysavun tulokselli-

suus kyetään säilyttämään. Koska asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kehitysyhteistyömäärärahojen pitkäjänteistä ja merkittävää kasvattamista, valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto ottaa kantaa kysymykseen mahdollisimman pian.

#### ***Päätösehdotus***

Ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että tämä mietintö lähetetään tiedoksi hallitukselle.*

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd  
vpj. Henrik Lax /r  
jäs. Ulla Anttila /vihr  
Antti Kalliomäki /sd  
Bjarne Kallis /skl  
Ilkka Kanerva /kok  
Antero Kekkonen /sd  
Kimmo Kiljunen /sd

Juha Korkea-aho /kesk  
Outi Ojala /vas  
Kalevi Olin /sd  
Mirja Ryyänen /kesk  
Hannu Takkula /kesk  
Ben Zyskowitz /kok  
vjäs. Petri Neittaanmäki /kesk.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Jukka Huopaniemi

valiokuntaneuvos Antti Pelttari.