

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2013 (HE 95/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla ulkoasiainvaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehitysministeri Heidi Hautala, valtiosihteeri Pertti Torstila, lähetystöneuvos Katja Ahlfors, taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi, yksikönpäällikkö Timo Olkkonen ja ylitarastaja Laura Torvinen, ulkoasiainministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta käsittelee talousarvion vaikutuksia ulkoasiainministeriön hallinnonalaan keskittyen Suomen edustustoverkon toimintamahdollisuuksiin.

Kehityspolitiikan, kriisinhallinnan ja lähi-alueyhteistyön osalta valiokunta viittaa aikaisempiin kannanottoihinsa (UaVL 1/2011 vp ja UaVL 2/2012 vp). Valiokunta palaa näihin aiheisiin, ml. kehitysyhteistyömäärärahojen tavoitetason saavuttaminen ja aikataulu sekä kehityspolitiikan tuloksellisuuden parantaminen, seuraavan valtioneuvoston valtionalouden kehikistä annettavan selonteon yhteydessä, jolloin niiden osalta vaikuttamismahdollisuudet ovat paremmat.

Ulkoasiainministeriön talousarvioesitys vuodelle 2013 on yhteensä 1,298 miljardia euroa, kasvu verrattuna vuoden 2012 talousarvioon on 22,12 miljoonaa euroa eli kaksi prosenttia. Tämä kahden prosentin kasvu johtuu sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen nostamisesta 12,8 miljoonalla eurolla kehyspäättökseen mukaisesti meneillään olevien operaatioiden toimeenpääntöön. Kehitysyhteistyömäärärahojen osalta Suomi hallinnoi uusia yhteishankkeita muiden rahoittajien kanssa, mikä heijastuu budjetin tulo puolen kasvuna, koska muut rahoittajat maksavat hallinnointikulut. Lisäksi eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet kasvavat 6,3 miljoonaa euroa lähinnä valuuttakurssimuutoksista johtuen.

Esitys toimintamenoiksi on 196,46 miljoonaa euroa. Toimintamenojen osalta vähennystä on aikaisemman kehyspäättökseen mukaisesti 3,8 miljoonaa euroa sisältäen 794 000 euron vähen-

nyksen hallitusohjelman mukaisista julkisen hallinnon atk-menosäästöistä. Ministeriön tulot kertyvät pääasiassa edustustoista saatavista viisumituloista. Vaikkakin tulojen odotetaan kasvavan 67,56 miljoonaan euroon vuonna 2013, niiden arviointi on vaikeaa eikä toimintaa voida suunnitella pelkästään kasvavien tulojen varaan.

Suomella on yhteensä 94 ulkomaan toimipistettä (75 suurlähetystä, 7 edustustoa kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä, muita edustustoja 3 sekä 9 konsuliedustustoa). Tämän verkoston toiminta on noin puolet ministeriön nettotoimintamenoista. Vuonna 2011 edustustojen bruttomenot olivat yhteensä 147,54 miljoonaa euroa eli 0,2 % valtion kokonaisbudjetista.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanon turvaaminen

Hallitusohjelman mukaan Suomen turvallisuus, hyvinvointi ja menestyksen edellytykset perustuvat laaja-alaiseen yhteistyöhön muiden valtioiden ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Suomen edustustoverkko on keskeinen väline ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisessa. Viennin edistäminen on tärkeää Suomen yritysten ja kaupan kasvuedellytysten toteuttamiseksi. Valiokunnan arvion mukaan hallitusohjelman mukainen taloudellisten ulkosuhteiden ohjelman toteuttaminen vaikeutuu edustustoverkon supistusten myötä.

Valiokunta korostaa, että valtion voimavarojen kohdentaminen tulee tehdä ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet huomioon ottaen. Laajamittainen edustustoverkon supistaminen olisi merkittävä heikennys Suomen ulkopoliittikan ja ulkomaankaupan ja vienninedistämisen hoidossa. Edustustojen sulkemisen kautta saavutettavia säästöjä on tarkasteltava Suomen kokonaisedun ja ulkopoliittikan pitkän aikavälin tavoitteiden ja toisaalta säästöistä aiheutuvien pitkäaikaisten ja peruuttamattomien poliittisten ja taloudellisten vaikutusten valossa. Valiokunnan arvion mukaan käsittelyssä olevien säästöesitysten yhteisvaikutus on merkittävä, eikä se valiokunnan mielestä ole pitkällä aikavälillä kestävä.

Ulkoasiainvaliokunta esittää vakavan huolen ulkoasiainministeriön hallinnonalaan kohdistuvien kehysten mukaisten leikkausten yhteisvaikutuksesta ulkoasianhallinnon ydintehtäviin. Edustustoverkon laajamittainen supistaminen heikentäisi Suomen kansainvälistä toimintakykyä ja vaikutusmahdollisuuksia.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa tässä yhteydessä antamaansa lausuntoon ulkoasianhallinnon resurssien leikkauksista vuosien 2012 — 2015 kehyslonteon yhteydessä (UaVL 1/2011 vp) ja toteaa, että Suomen yksi keskeinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen tavoite ei toteutunut, kun Suomesta ei tullut YK:n turvallisuusneuvoston jäsentä vuosille 2013—2014. Valiokunta pitää tärkeänä, että jäsenyyshankkeesta tehdään perusteellinen selvitys.

Ulkoasiainhallinnon toiminnan tehostaminen

Valiokunta korostaa, että vaikean taloustilanteen johdosta on selvää, että ulkoasiainhallinnon tulee sopeuttaa toimintojaan ja rationalisoida rakenteitaan säästöjen aikaansaamiseksi.

Kehyksiin tehdyt leikkaukset ja kansainvälisen toimintaympäristön muutosten vaikutukset, kiinteiden menojen merkittävä osuus toiminnasta sekä tulo- ja valuuttakehityksen epävarmuus tarkoittavat mm. sitä, että monien toimenpiteiden ja hankintojen osalta joudutaan turvautumaan ns. siirtyvään erään edellisiltä vuosilta. Hyvän hallinnon ja määrärahan tosiasiallisen pienenemisen näkökulmasta tämä ei ole kestävä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ministeriö jatkaa henkilötövuosien vähentämistä ja kehittää rakenteita ja toimintatapoja, ml. matkustamisen vähentäminen ja Eurooppa-tiedotuksen keskittäminen. Ministeriössä on tarkoitus toteuttaa noin 100 henkilötövuoden leikkaaminen vuoden 2016 loppuun mennessä. Edustustoverkon muutosten myötä hallinnonalalta vähennetään noin 67 asemamaasta palkattua. Näiden osalta säästövaikutus on otettu huomioon edustustoverkon kokonaissäästöissä.

Valiokunta viittaa suunniteltuun Wienissä sijaitsevan Etyj-edustuston ja Suomen Wienin-

suurlähetystön yhdistämiseen ja pitää tärkeänä, että kaikki vastaavanlaiset yhdistämismahdollisuudet selvitetään ja toteutetaan mahdollisimman nopeasti. Tämä on tärkeää, koska ulkoasiainministeriön voimavaroja tulee voida jatkossa kohdistaa myös uusiin maihin ja alueille, joiden taloudellinen ja poliittinen merkitys on Suomen kannalta kasvamassa.

Ulkoasiainvaliokunta on peräänkuuluttanut jo pitkään Suomen kansainvälisten toimintojen (mm. Finpro, FinNode, Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit) keskittämistä Suomi-talo/Suomi-tiimi-toimintamallin pohjalta. Tavoitteena on parantaa suomalaisten toimijoiden yhteistyötä luomalla edellytykset näiden verkostoitumiselle ja koordinaatiolle sekä selkeyttämällä työnjakoa. Valiokunta toteaa, että toimintamallin toimeenpanossa on saavutettu tiettyä edistystä. Valiokunta korostaa ministeriöiden välisen yhteistyön tiivistämistä käytännön tulosten saavuttamiseksi. Valiokunta huomauttaa, että toimintojen keskittäminen merkitsee ulkoministeriölle merkittävää lisävastuuta. Tämä edellyttää kokonaisvaltaisen suunnittelun vahvistamista ja riittäviä henkilöstöresursseja yhteiskunnan kokonaisedun huomioimiseksi ja voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi käyttämiseksi. Valiokunta edellyttää, että ulkoasiainministeriö tiedottaa jatkossakin ulkoasiainvaliokunnalle Suomi-talo/Suomi-tiimi-toimintamallin toimeenpanosta.

Valiokunta viittaa EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittista vaikuttavuutta käsitelleeseen mietintönsä (UaVM 3/2012 vp) ja muistuttaa, että Euroopan ulkosuhdehallinnon toiminta ei ole edennyt odotetusti eikä se tule korvaamaan poliittisten ja kaupallisten etujen edistämistä kansallisesti. Lisäksi on muistettava, että kansalaispalveluja ei voida hoitaa ulkosuhdehallinnon kautta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Pohjoismaiden edustustoyhteistyötä harjoitetaan nykyisin 13:ssa eri kohteessa. Valiokunta pitää pohjoismaista yhteistyötä tärkeänä, mutta se ei saadun selvityksen mukaan ole lisännyt merkittävästi kustannustehokkuutta. Valiokunta tukee edellä mainittuja kehittyviä yhteistyömuotoja, mutta ulkoasiainministeriön voimavarojen

ehdotettuja leikkaamisia ei voida perustella näillä tekijöillä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoasiainministeriö jatkaa rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista. Valiokunta katsoo, että edustustoverkkoa, henkilöstöresursseja ja toimintatapoja tulee arvioida säännöllisesti, jotta ne vastaavat ulkopoliittisen ympäristön muuttuvia tarpeita ja painopisteitä. Valiokunta esittää, että ulkoasiainministeriö laatii arvion ministeriön toiminnan uudistamiseksi ja palvelujen kehittämiseksi. Arviota tehtäessä tulisi konsultoida ministeriön sidosryhmiä, ml. yksityissektoria ja ministeriön palveluja käyttäviä tahoja. Arviossa tulisi tarkastella toiminnan vaikuttavuutta ja esittää innovatiivisia vaihtoehtoja toimintatapojen uudistamiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi muiden maiden kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esim. Iso-Britannian ulkoministeriössä on toimeenpantu vastaavatyypinen arvio toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Edustustoverkon kattavuus ja toimintamahdollisuudet

Hallitusohjelman mukaan Suomen ulkomaan-edustustot muodostavat globaalisti kattavan toimipisteverkon, jonka toimintaedellytykset hallitus haluaa turvata. Edustustoverkon henkilöstövuosista noin 10 % tulee toimeksiannoista muilta hallinnonaloilta, mikä heijastaa sitä tosiasiaa, että edustustoverkko on tärkeä työväline koko yhteiskunnalle. Keskinäisriippuvuuden lisääntyessä Suomen kaltaiselle avoimelle ja ulkomaankaupasta riippuvaiselle maalle viennin ja investointien edistämiseen tähtäävä toiminta on yhä tärkeämpää. Esimerkiksi tämän toimintasektorin vahvistaminen edustustoverkon tehtävistä edellyttää riittävästi asiantuntevia henkilöstöresursseja.

Kehitysmaissa toimivien edustustojen toimintamenoista katetaan merkittävä osuus kehitysyhteistyömäärärahoilla. Valiokunta pitää perusteltuna, että kehitysyhteistyömäärärahoilla tuetaan näin käytännössä myös Suomen edustustoverkon kattavuutta ja toimintaa. Kehitysmaiden merkitys globaalitaloudessa ja geopolitiikassa

vahvistuu, mikä lisää kattavan verkottumisen tarvetta. Valiokunta huomauttaa, että kehitysyhteistyömäärärahojen kasvusta on tähän saakka siirretty vuosittain ns. 5 prosentin osuus toimintamenoihin, muun muassa kehitysyhteistyömais-
sa toimivien edustustojen toiminnan vahvistamiseen. Vuonna 2013 tätä siirtoa ei voida toteuttaa, koska kehitysyhteistyömäärärahat eivät kas-
va.

Valiokunta on huolissaan Suomen ulkoisen edustamisen laadusta, ja katsoo, että läsnäolon ohentaminen ei ole enää mahdollista laatua vaarantamatta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan turvallisuusneuvoston jäsenyyden jää-
tyä toteutumatta voidaan tähän tarkoitukseen varatut resurssit ja 10 henkilötyövuotta kohdentaa muille painopistealueille. Tämä voi valiokun-
nan arvion mukaan helpottaa jonkin verran toimi-
intaan ja henkilöstöresursseihin kohdistuvaa painetta ministeriössä ja edustustoissa. Valio-
kunnan saaman selvityksen mukaan edustustoverkon supistamis-
paineeseen ei jäsenyysresurs-
sien (varaus oli 0,5 miljoonaa euroa) "säätymis-
nen" kuitenkaan vaikuta. Valiokunta pitää epä-
tydyttävänä, että esitettyjen leikkausten myötä
myös kansalaispalvelut tulevat heikentymään.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan mi-
nisteriön toimintaa sekä rakenteita joudutaan
leikkaamaan merkittävästi kehyspäätöksen joh-
dosta. Saadun selvityksen mukaan tehdyt leik-
kauspäätökset edellyttävät yhteensä noin 15
edustuston sulkemista. Tällä vaalikaudella jo
tehtyjen kahdeksan lakkautuspäätöksen ja sulke-
misen lisäksi valmisteilla on seitsemän edustus-
ton sulkeminen niin EU-maissa kuin Euroopan
ulkopuolella. Ulkopolitiikan uskottavuuden nä-
kökulmasta on muistettava, että edustuston sul-
kemisella on aina kielteinen vaikutus poliitti-
seen luottamukseen tai taloudelliseen yhteistyö-
hön ao. maan kanssa.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen
mukaan vuonna 2012 suljettujen edustustojen ja
vuonna 2013 suljettavien (Hampuri ja Sydney)
sekä suunniteltujen seitsemän edustuston sulke-
misen kautta saavutetut säästöt olisivat vuosita-
solla vähän yli neljä miljoonaa euroa. Valiokun-
ta viittaa Aasian kasvavaan merkitykseen ja ta-

loudelliseen potentiaaliin ja toteaa, että tässä va-
lossa esimerkiksi Manilan ja Kantonin toimipis-
teiden sulkemista on pitkällä aikavälillä vaikea
perustella kustannussyillä.

Valiokunta katsoo, että esitettyjä säästöjä ei
ole suhteutettu lakkautuksista aiheutuvaan va-
hinkoon Suomen ulkosuhteille. Valiokunta esit-
tää, että ulkoasiainhallintoon kohdistuvia suun-
niteltuja leikkauksia ei toteuteta täysimääräisi-
nä, jotta välttytään enemmiltä edustustojen sul-
kemisilta. Saadun selvityksen perusteella valio-
kunta arvioi, että viiden miljoonan vuosittaisel-
la lisärahoituksella voitaisiin säilyttää nykyinen
— jo tehtyjen kahdeksan sulkemispäätöksen jäl-
keinen — edustustoverkkovahvuus. Lisärahoi-
tus on perusteltua myös lisääntyvien kansalais-
palvelujen asianmukaiseksi hoitamiseksi ja Suo-
mi-talo/Suomi-tiimi-toimintamallin toteuttami-
sesta ulkoasiainministeriölle tulevien tehtävien
toimeenpanemiseksi.

*Ulkoasiainvaliokunta ei pidä ulkoasiain-
ministeriön hallinnonalaan kohdistuvien
leikkausten määrää perusteltuna. Edus-
tustoverkon supistamisen jatkaminen hei-
kentäisi Suomen kansainvälistä toiminta-
kykyä ja vaikutusmahdollisuuksia.*

*Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että ulko-
asiainhallintoon suunniteltuja leikkauk-
sia ei tulisi toteuttaa täysimääräisinä.
Valiokunta esittää, että ulkoasiainminis-
teriön määrärahoja nostetaan 5 miljoon-
alla eurolla vuosittain, jotta ydintoimin-
toihin vaikuttavat suunnitellut edustusto-
verkon supistukset voidaan välttää.*

*Valiokunta korostaa ulkoasiain-, työ- ja
elinkeino- sekä opetus- ja kulttuuriminis-
teriön välisen yhteistyön syventämisen
välttämättömyyttä, jotta nykyisellä hal-
lintorakenteella Suomi-talo/Suomi-tiimi-
toimintamallin toimeenpanossa voidaan
aikaansaada todellisia tuloksia.*

*Valiokunta edellyttää vaikean taloudelli-
sen tilanteen vuoksi, että ulkoasiainmi-
nisteriö jatkaa hallinnonalansa kustan-
nustehokkuuden selvittämistä ja laatii*

edellä mainitun arvion toiminnan vaikuttavuudesta ja kehittämisestä ja tiedottaa näistä toimenpiteistä ulkoasianvaliokunnalle.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
vpj. Pertti Salolainen /kok
jäs. Jouni Backman /sd
Pekka Haavisto /vihr
Ilkka Kanerva /kok
Ilkka Kantola /sd
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vas
Petteri Orpo /kok
Tom Packalén /ps
Aila Paloniemi /kesk
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Timo Heinonen /kok
Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.