

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2015 (HE 131/2014 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

- puolustusministeri Carl Haglund ja neuvotteleva virkamies Timo Rivinoja, puolustusministeriö
- valtiosihteeri Peter Stenlund, alivaltiosihteeri Pirkko Hämäläinen, yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi ja lähetystöneuvos Jonna Laurmaa, ulkoasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö
- ulkoasiainministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Ulkoasiainministeriön talousarvioesitys vuodelle 2015 on yhteensä 1,224 miljardia euroa — vähennystä edelliseen vuoteen on 5 %. Esitys toimintamenoiksi on 255,08 miljoonaa euroa. Ulkoasiainministeriön toimintamenoihin kohdistuu huomattavia lisäsäästöjä kehyskaudella 2015—2018. Vuonna 2018 säästöt nousevat vuositasolla yhteensä noin 5 miljoonaan euroon. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että vaikean taloustilanteen johdosta myös ulkoasiainhallinnon tulee jatkaa toimintojensa kehittämistä ja priorisointia säästöjen aikaansaamiseksi. Sääs-

töjä haetaan saadun selvityksen mukaan mm. edustustojen lakkauttamisella ja toimintamenojen leikkauksilla. Valiokunta on todennut, että ulkopoliittikan hoitoa ei voida suunnitella kasvavien viisumitulojen varaan, ja pitää sen vuoksi perusteltuna, että vuodesta 2015 alkaen viisumien käsittelymaksuista saatavat tulot brutto-budjetoidaan.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa aikaisempiin kannanottoihinsa kriisinhallinnasta (UaVL 4/2013 vp ja UaVL 6/2013 vp) ja korostaa kokonaisvaltaisen toiminnan ja vaikuttavuuden huomioimista niin suunnittelussa kuin voimavarojen kohdentamisessakin. *Sotilaalliseen kriisinhallintaan* vuodelle 2015 esitetyt määrärahat

ovat yhteensä 74,69 miljoonaa euroa (ulkoasiainministeriön pääluokassa 37,172 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa 37,518 miljoonaa euroa). Ulkoasiainvaliokunta on huolissaan määrärahojen tason voimakkaasta laskusta kehyskaudella. Määrärahat vähenevät yli 50 % vuodesta 2014 vuoteen 2016 (116 miljoonasta 59 miljoonaan euroon). Mikäli tämä kehysraami toteutuisi, operaatioissa toimivan henkilöstön määrä laskisi nykyisestä noin 530 sotilaasta alle 200 sotilaaseen. Tämä ei valiokunnan mielestä ole linjassa sen kanssa, että sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä. Valiokunta ei pidä realistisena näin jyrkkää laskua, vaan todennäköisesti hallitusten linjausten valossa käynnissä olevien operaatioiden jatkaminen rahoitetaan lisätalousarvioilla. Valiokunta ei pidä hyvän hallinnon eikä operaatioiden valmistelun ja suunnitelmallisuuden kannalta perusteltuna, että ns. varautumismäärärahoja ei käytännössä ole lainkaan käytettävissä, vaan kriisinhallinta on lähtökohtaisesti alibudjetoitu.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin tarkoitettu määräraha on ennallaan huolimatta kriisien määrän ja luonteen muutoksesta (SM:n määräraha vuonna 2015 on 1,439 miljoonaa euroa). Tällä määrärahasolla ei saadun selvityksen mukaan todennäköisesti pystytäkään vastaamaan monimutkaisten operaatioiden aiheuttamiin lisävaatimuksiin. Osallistumiskustannuksia leikataan 2 miljoonaa euroa (UM:n määräraha vuonna 2015 on 15,36 miljoonaa euroa), mikä merkitsee, että Suomi ei saavuta turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa asetettua 150 asiantuntijan tasoa, vaan taso jopa vähenee nykyisestä noin 140 asiantuntijasta.

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli laajasti *kehitysyhteistyön* vaikuttavuutta ja määrärahoja mietinnössään hallituksen selonteon yhteydessä ja viittaa sen osalta mietintöönsä (UaVM 9/2014 vp), jossa hallitukselta edellytettiin useita toimenpiteitä.

Edustustoverkon merkitys ja toimintamahdollisuuksien kehittäminen

Suomen edustustoverkko on keskeinen väline ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä viennin edistämisen toteuttamisessa. Hallitusohjelman mukaan edustustoverkon toimintaedellytykset halutaan turvata. Ulkoasiainvaliokunta on korostanut (UaVL 6/2013 vp), että julkisten voimavarojen kohdentaminen tulee tehdä ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet huomioon ottaen. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että toimintaympäristön muutoksen myötä diplomatian ja edustustoverkon merkitys korostuu. Talousarvioesitys merkitsee, että ulkoasiainministeriön on säästöjen vuoksi sopeutettava merkittäväällä tavalla ydintoimintojaan ja verkostoitumista. Valiokunta korostaa, että tuloksia syntyy voimavarojen keskittämällä ja aktiivisella toiminnalla. Muutuvassa ympäristössä tulee kuitenkin voida järjestää asianmukainen edustus maissa, joissa maiden poliittisen tai taloudellisen merkityksen vuoksi Suomen ulkosuhteiden hoito on merkittävä.

Suomella on tällä hetkellä yhteensä 91 ulkomaan toimipistettä (73 suurlähetystä, 6 edustustoa kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä, 6 yhteystoimistoa sekä 6 konsulaattia ja niiden sivutoimipistettä). Tämän verkoston toiminta on yli puolet ministeriön nettotoimintamenoista, mutta valtion kokonaisbudjetista se on vain noin 0,2 %. Uusia vaikuttamisen keinoja on haettava ennakoluulottomasti, mutta on muistettava, että uudet teknologiat ja kansainvälinen yhteistyö eivät korvaa edustustoverkkoa. Valiokunta on pitkään peräänkuuluttanut rakenteellisten muutosten välttämättömyyttä Suomen ulkomaan edustustoverkkoon. Eduskunnan käsiteltävänä oleva esitys (HE 102/2014 vp) mahdollistaa ulkoasiainhallinnolle uusia kustannustehokkaita kansainvälisiä edustautumisvaihtoehtoja. Valiokunta pitää tätä merkittävänä mahdollisuutena kustannustehokkaaseen edustautumiseen. Vastaisuudessa edustustoverkkoa voidaan laajentaa kevyemmällä hallinnollisella rakenteella esimerkiksi ns. laptop-suurlähetysten muodossa. Tämä tarkoittaisi sitä, että edustautuminen olisi mahdollista ilman konsulipalvelujen vaati-

mia hallinnollisia ja teknisiä rakenteita. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteistyötä Pohjoismaiden ja EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa kehitetään niin, että palveluja ja toimintaa voidaan pyrkiä ylläpitämään maissa, joissa siihen ei kansallisesti ole mahdollisuuksia.

Ulkoasiainvaliokunta muistuttaa, että tällä vaalikaudella on suljettu jo 10 edustustoa (suurlähetystöt Manilassa, Islamabadissa ja Caracasissa, pääkonsulaatit Kantonissa ja Göteborgissa, konsulaatit Sydneyssä ja Las Palmasissa sekä toimipiste Kapkaupungissa, Suomen pääkonsulaatti Hampurissa ja suurlähetystö Managuasassa). Lakkautettujen edustustojen osalta on saatu noin 3,6 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Edustustoja on yhdistetty ja useiden edustustojen toimintaa on supistettu ja resursseja vähennetty, toisaalta vuosina 2011–2013 perustettiin Bogotan ja Yangonin yhteystoimistot.

Kehitysmaiden merkitys globaalitaloudessa ja geopolitiikassa vahvistuu, mikä lisää kattavan verkottumisen tarvetta. Valiokunta huomauttaa, että kehitysyhteistyömäärärahojen kasvusta voidaan siirtää vuosittain ns. 5 prosentin osuus toimintamenoihin, muun muassa kehitysyhteistyömaissa toimivien edustustojen toiminnan vahvistamiseen. Vuosina 2013–2015 tämä siirto ei toteudu, koska kehitysyhteistyömäärärahat eivät kasva.

Saadun selvityksen mukaan paraikaa valmistellaan kehyspäättöksen 0,5 %:n tuottavuussäästöjen takia vielä 5–6 edustuston sulkemista. Jotta säästövelvoitteet toteutuvat vuonna 2016, on jo vuonna 2015 lakkautettava kolme edustustoa, ja muiden osalta lakkauttaminen sovitetaan ao. edustustojen päälliköiden siirtoihin. Edustustojen lakkauttamisella arvioidaan saatavan noin 3,2 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Tämä merkitsisi yhteensä 16 edustuston sulkemista vuodesta 2011 lähtien eli noin 16 %:n vähennystä edustautumisessamme, mikä on merkittävä muutos.

Riittävien säästöjen saavuttamiseksi sulkemiset toteutetaan siten, että edustustoissa olevat henkilötyövuodet vedetään kokonaan pois edustustoverkosta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä merkitsee ulkoasiainministeriön

toiminnan vaikeutumista ja edellyttää rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoasiainministeriö jatkaa aktiivisesti toiminnan priorisointia, jotta ulkopoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa henkilöstöresurssien vähennyksistä huolimatta.

Kehyspäättös ja lisäsäästöt ovat saadun selvityksen mukaan niin mittavat, että edustustoverkon rakennetta joudutaan nykyisillä kehyksillä tarkastelemaan em. toimenpiteiden lisäksi uudelleen jo ensi kevään hallitusohjelmassa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Suomen kaltaiselle avoimelle ja ulkomaankaupasta riippuvaiselle maalle viennin ja investointien edistämiseen tähtäävä toiminta on yhä tärkeämpää. Team Finland -toimintamallin tuloksellinen toimeenpano edellyttää riittäviä ja asiantuntevia henkilöstöresursseja ulkoasiainhallinnossa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen taloussuhteiden vahvistaminen on tärkeää nimenomaan kehittyvillä markkinoilla. Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että useat Suomen viiteryhmään kuuluvat maat ovat lisäämässä voimavaroja Euroopan ulkopuolelle erityisesti taloudellisten ulkosuhteiden vahvistamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtiontalouden säästöistä huolimatta Suomen kilpailukykyä ja vientiä voidaan edistää uudistetun Team Finland -verkoston voimin.

Suunnitteilla olevat edustustojen lakkauttamiset on saadun selvityksen mukaan tarkoitus kohdistaa Eurooppaan, koska EU-asioita voidaan arvioiden mukaan hoitaa kokousten ja puhelinkontaktien välityksellä. Valiokunta ei täysin yhdy tähän näkemykseen. Edustustojen sulkemiseen liittyvän poliittisen vahingon lisäksi valiokunta korostaa (UaVM 1/2013 vp) EU:n eriytyvän kehityksen merkitystä. Valiokunta katsoo, että jatkossa EU:ssa vaaditaan yhä tehokkaampaa vaikuttamista, jotta saamme tukea myös valtavirrasta mahdollisesti poikkeaville kansallisille tavoitteille.

Edustustojen sulkemisen tai ministeriön toimintamenojen supistamisen kautta saavutettavia säästöjä on tarkasteltava Suomen kokonaisedun ja ulkopoliittikan pitkän aikavälin tavoitteiden ja toisaalta säästöistä aiheutuvien pitkäai-

kaisten poliittisten ja taloudellisten vaikutusten valossa (UaVL 6/2013 vp). Valtiontalouden vakava tilanne ei saa merkitä sitä, että lyhyen aikavälin säästövelvoitteet estävät maamme talouden ja turvallisuuden edistämisen pitemmällä aikavälillä. Ulkoasiainvaliokunnan huoli Suomen ulkoisen edustautumisen heikkenemisestä ei ole saanut talousarvion käsittelyssä riittävää poliittista huomiota. Valiokunnan arvion mukaan vuoden 2015 kehysneuvotteluissa tulisi ulkoasiainministeriön pääluokassa edustustoverkoston toimintakyky turvata.

Ulkoasiainministeriön toimintamenot

Valtionhallinnon säästötarpeet huomioon ottaen ulkoasiainministeriön tulee määrätietoisesti uudistaa ja kehittää toimintojaan ja palvelujaan. Valiokunta pitää hyvänä, että ministeriö on aloittanut edustustojen palvelujen kehittämisen, ml. palvelujen alueellinen keskittäminen tai hoitaminen Helsingistä. Tätä kehitystyötä tulee jatkaa ennakkoluulottomasti. Valiokunta ottaa kantaa tehostamisen kannalta keskeiseen hankkeeseen eli kansalaispalvelujen uudistukseen (HE 102/2014 vp) erillisessä mietinnössään.

Ulkoasiainministeriössä toimeenpannaan paria säästöohjelmaa, joka edellyttää mm. 130 henkilötyövuoden vähentämistä ministeriöstä (säästö 6,0 miljoonaa euroa) sekä matkustamisen vähentämistä ja säästöjä kaikissa infrastruktuurimenoissa, erityisesti tieto- ja kiinteistöhallinnossa. Valiokunta huomauttaa, että jo pitkään jatkuneet toimintamenojen leikkaukset merkitsevät, että Suomella ei ole mahdollisuutta joustavasti tehostaa yhteistyötä, koska esimerkiksi ulkoasiainministeriön ja Finpron, Pohjoismaiden tai Baltian maiden yhteistyön kehittäminen vaatii tiettyjä alkuinvestointeja (esim. toimistohuoneiden peruskorjaus). Ulkoasiainvaliokunta on toistuvasti peräänkuuluttanut Suomen kansainvälisten toimintojen keskittämistä Team Finland -toimintamallin pohjalta. Nyt kun hallintojen sisällä tämä hanke on saatu vihdoinkin toteutettua, ei valiokunnan mielestä ole hallinnon

tehokkuuden tai Suomen talouden näkökulmasta johdonmukaista, että sen toteuttaminen viivästyy kiinteistötaloudellisista syistä.

Valtion omistamien arvoltaan merkittävien kiinteistöjen hoito on saadun selvityksen mukaan taloudellisesti kestävämmällä pohjalla. Määräraha (4 miljoonaa euroa) on saadun selvityksen mukaan riittämätön kiinteistöjen kirjanpitoarvo (246 miljoonaa euroa) huomioon ottaen. Säästövelvoitteet merkitsevät välttämättömien remonttien lykkääntymistä ja ns. korjausvelan kasvua. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoasiainministeriön kiinteistöstrategian toteuttamiseen osoitetaan riittävät resurssit hallinnon tehostamiseksi.

Hallituksen budjettiriihi kohdensi toimintamenojen lisäsäästöjä ulkoasiainministeriölle 833 000 euroa ja palkkaliukumasäästöä 238 000 euroa. Talousarvio ei kata kokonaisuudessaan viisumien käsittelymaksuista saatavien tulojen vähentymistä, vaan noin 2,25 miljoonaa euroa hoidetaan ulkoasiainministeriön sisäisillä järjestelyillä. Säästöt toimeenpannaan mm. siirtämällä jäsenmaksumomentilta 1,0 miljoonaa euroa toimintamenoihin ja rahoittamalla kehitysmaaedustustojen turvallisuuspalvelumenoja enenevästi kehitysyhteistyömäärärahoista. Yhtenä osoituksena ulkoasiainministeriön taloustilanteen vakavuudesta on, että edustustot eivät voi järjestää itsenäisyyspäivävastaanottoa vuonna 2015.

Saadun selvityksen mukaan ministeriöstä vähennetään vuonna 2015 yhteensä yli 37 tehtävää (uusina vähennyksinä 15 substanssitehtävää ja 16 hallintouran tehtävää). Henkilöstökuluja on tarkoitus alentaa myös keskeyttämällä rekrytointikurssit (Kavaku, Halku). Kokemukset ovat osoittaneet, että rekrytointien lopettaminen vaikuttaa kielteisesti ministeriön henkilöstöresurssien potentiaaliin ja riittävyyteen vielä vuosien päästä. Myös valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY-hanke) perustaminen luo epävarmuustekijän ministeriön henkilöstöresursseihin, mikäli päällekkäisten tehtävien karsiminen ei onnistu heti VNHY:n toiminnan alussa.

Johtopäätöksiä:

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että globaalit muutostekijät edellyttävät Suomelta yhä tiiviimpää ja samalla laajempaa kansainvälistä yhteistyötä. Kahdenvälisen suhteiden ja alueellisen yhteistyön rooli vahvistuu lähivuosien ja -vuosikymmenten ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomen keskeinen väline ulkopoliittikan edistämisessä on ulkoasiainministeriön kautta toimiva diplomatia.

Ulkoasiainvaliokunta on huolissaan ulkoasiainministeriön hallinnonalaan kohdistuvien leikkausten pitkän aikavälin vaikutuksesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Yhdessä aiemmin tehtyjen säästöjen kanssa uudet säästöt ovat johtamassa tilanteeseen, jossa vaarannetaan keskeisten toimintojen hoitoa sekä

ulkoasiainministeriössä että edustustoisissa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että mikäli budjetoinnin peruslähtökohtiin ei saada muutosta, ollaan ajautumassa tilanteeseen, jossa Suomen kansallisten intressien aktiivinen edistäminen vaarantuu.

Ulkoasiainvaliokunta esittää, että vuoden 2015 kehysneuvotteluissa ulkoasiainministeriön pääluokassa edustustoverikoston toimintakyky turvataan.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
vpj. Pertti Salolainen /kok
jäs. Jörn Donner /r
Ilkka Kanerva /kok
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Katri Komi /kesk

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Maria Lohela /ps
Aila Paloniemi /kesk
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskowitz /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.