

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 27/2001 vp**

**Valtioneuvoston selvitys: Ulkoasiainhallinnon
haasteet 2000-luvun alussa — selvitys ulko-
asiainvaliokunnalle 12.6.2001 Suomen ulko-
asiainhallinnon tehtävistä ja voimavaroista**

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 12 päivänä kesäkuuta 2001 pyytänyt valtiovarainvaliokunnalta lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä Ulkoasiainhallinnon haasteet 2000-luvun alussa — selvitys ulkoasiainvaliokunnalle 12.6.2001 Suomen ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja voimavaroista (UM:n kirje UaV:lle, UTP 10/2001 vp)

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Asiaa valiokunnassa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Pertti Torstila ja talousjohtaja Pekka Mattila, ulkoasiainministeriö.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Pertti Torstila, alivaltiosihteeri Jaakko Laajava, alivaltiosihteeri Pekka Lintu, alivaltiosihteeri Pertti Majanen, linjanjohtaja Kalevi Ahti, ulkoasiainneuvos Arto Mansala ja talousjohtaja Pekka Mattila, ulkoasiainministeriö
- suurlähettiläs Pertti Salolainen
- suurlähettiläs Alyson Bailes, Iso-Britannian Suomen suurlähetystö
- puheenjohtaja, konsernijohtaja Christoffer Taxell, Yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistämisen (VKE) toimikunta
- ylitarkastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajain kanslia
- budjettineuvos Arto Merimaa, valtiovarainministeriö
- johtaja Seppo Laine, Finpro
- toiminnanjohtaja Folke Sundman, Kehitysyhteistyön palvelukeskus ry
- puheenjohtaja Antti Kuusela, Ulkoasiainhallinnon virkailijayhdistys.

Lisäksi jaosto on saanut kirjallisen lausunnon Valtiontalouden tarkastusvirastolta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ulkoasiainministeriö on antanut eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen Suomen ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja voimavaroista. Selvityksen keskeisen osan muodostaa voimavarojen, ennen muuta toimintamenojen tason, tarkastelu. Valtiovarainvaliokunta toteaa, että eduskunnan valiokuntien työnjaossa valtion talousarvioesityksen valmisteleva käsittely kuuluu nimellisesti valtiovarainvaliokunnalle. Valiokunta pitääkin myönteisenä, että ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt asiasta valtiovarainvaliokunnan lausunnon.

Edellä todetun selvityksen painopisteasetelun mukaisesti valtiovarainvaliokunta keskittyy lausunnossaan ulkoasiainhallinnon organisaation ja voimavarojen tarkasteluun.

Organisaatio

Kuten selvityksestä käy ilmi, ulkoasiainministeriön organisaatiota uudistettiin 1990-luvulla kaksi kertaa toiminnan sopeuttamiseksi muuttuneeseen toimintaympäristöön. Näistä jälkimmäinen, vuoden 1998 organisaatiouudistus tehtiin erityisesti EU-puheenjohtajuuden haasteita silmällä pitäen. Ministeriössä siirryttiin alueelliseen organisaatioon, jossa kaikki tiettyyn maantieteelliseen alueeseen liittyvät toiminnot keskitettiin osastojen yhteisille, maantieteellisille aluelinjoille. Aluelinjat toimivat maakohtaisissa kysymyksissä koordinaattoreina muun valtionhallinnon suuntaan Suomen kannan muodostamiseksi.

Selvityksessä on todettu, että ulkoasiainministeriön organisaatiota kehitetään edelleen ja että seuraavana ovat vuorossa ministeriön ns. multitoiminnot (YK jne.). Valtiovarainvaliokunta pitää tätä kehittämistyötä ehdottoman tarpeellisenä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ministeriötä hallinnoi tällä hetkellä neljä ministeriä; ulkoasiainministerin lisäksi ulkomaan-

kauppaministerille, kehitys yhteistyöasioista vastaavalle ministerille sekä pohjoismaisista yhteistyöasioista ja lähialuepolitiikan koordinoinnista vastaavalle ministerille on alistettu ministeriössä omat yksikkönsä. Valiokunta pitää selvänä, ettei tällainen järjestely ole omiaan edistämään työtä organisaation kehittämiseksi edelleen.

Valtionhallinnossa on viime vuosina eri hallinnonaloilla lisätty tulosohjausta ja tulosjohtamista voimakkaasti. Saadun selvityksen mukaan ulkoasiainministeriön johtamis- ja ohjausjärjestelmiä kehitettäessä on huomattu, että yksiselitteisten, mitattavien taloudellisuus- ja tuloksellisuustavoitteiden ja niitä vastaavien mittareiden kehittäminen on ongelmallista. Tulostavoitteiden toteutuminen riippuu tällä hallinnonalalla myös huomattavissa määrin ulkopuolisista kansainvälisistä tekijöistä. Ulkoasiainhallinnon haasteena voidaan pitää sellaisen toimintaympäristöön soveltuvan ohjausmallin kehittämistä, jolla varmistetaan, että hallinnonalalle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet saavutetaan mahdollisimman taloudellisesti.

Ulkoasiainhallinnon toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta johtamisella on keskeinen merkitys. Valiokunnan käsityksen mukaan myös ulkoasiainhallinnon resurssi-ongelmiin voidaan osittain etsiä parannusta paremman johtamisen kautta. Ministeriössä laaditulle, vuonna 2002 käynnistettävälle johtamiskoulutuksen kokonaisuohjelmalle olisi ollut käyttöä jo aiemminkin.

Ulkoasiainhallinnon organisaation tarkoituksenmukaisuutta voidaan luonnollisesti tarkastella ainoastaan hallinnonalan tavoitteita vasten. Tavoitteiden sopeuttaminen niukkoihin resursseihin edellyttää tehtävien priorisointia ja henkilöstövoimavarojen sijoittamista organisaatiossa tarpeiden mukaisesti. Valiokunnan mielestä organisaatiouudistuksen jatkotyössä on käytävä tarkasti läpi, tehdäänkö ulkoasiainhallinnossa kaikilta osin oikeita asioita ja onko osastojen välillä edelleenkin päällekkäisyyksiä. Ulkoasiainhallinnon tehtäväkenttä on muuttunut viime vuo-

sina voimakkaasti. Muilla ministeriöillä on etenkin EU-asioissa nykyisin yhä enemmän myös omia suoria kansainvälisiä kontakteja. Toisaalta ulkoasiainministeriö on saanut uusia tehtäviä. Kattava tilannearvio edellyttää mahdollisesti ministeriöiden välisen työnjaon täsmentämistä; ulkoasiainministeriön hallinnonalalla saattaa olla tehtäväkokonaisuuksia, jotka soveltuisivat paremmin jonkun muun ministeriön vastuulle. Valiokunta pitää ulkoasiainministeriön käynnistämää ja työnjaon selkiyttämiseen tähtäävää vuoropuhelua muiden kansainvälisiä kysymyksiä hoitavien ministeriöiden kanssa tervetulleena.

Toimintamenojen taso

Ulkoasiainhallinnolla on vuonna 2002 käytettävissään toimintamenoäärärahaa yhteensä runsaat 150 miljoonaa euroa (noin 900 miljoonaa markkaa). Tämä vastaa noin 0,43 prosenttia valtion budjetin loppusummasta. Toimintamenojen tasossa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta Suomen EU-jäsenyyden aikana, vaikka tehtävät ovatkin lisääntyneet. Selvityksessä on kiinnitetty huomiota viimeisten kymmenen vuoden kotimaiseen kustannuskehitykseen ja dollarin kursimuutosten vaikutukseen ja todettu toimintamenojen reaalisen ostovoiman vähentyneen noin 30 prosenttia.

Ulkoasiainhallinnon toimintamenoista 71 prosenttia on suoraan henkilösidonnoisia. Toisella tavalla laskien ulkomailla toimivien edustustojen menot muodostavat 63 prosenttia koko hallinnonalan toimintamenoista.

Erityisesti viime vuosikymmenen alkupuolella kaikki hallinnonalat joutuivat säästötoimenpiteiden kohteeksi. Selvityksestä käy ilmi, että myös ulkoasiainministeriö on osallistunut säästötoimiin. Muiden hallinnonalojen tapaan säästöjä on valiokunnan mielestä myös ulkoasiainhallinnossa toteutettu liikaa ns. juustohöyläperiaatteella vähentämällä esimerkiksi lähetetyn henkilöstön määrää minimiin useissa edustustoissa. Jatkossa mahdollisesti tarvittavat rationaalisoitimet edellyttävät välttämättä edellä todettua tehtävien priorisointia.

Ulkoasiainhallinnon toimintamenoja on koko 1990-luvun jälkipuoliskon ajan voitu merkittävästi rahoittaa edelliseltä vuodelta siirtyneillä määrärahoilla. Parhaimmillaan (v. 1996) siirtyvien erien määrä oli 187 miljoonaa markkaa. Tämä erä on vuosi vuodelta vähentynyt ollen vuonna 2002 näillä näkymin enää noin 4,2 miljoonaa euroa (noin 25 miljoonaa markkaa). Ilman muita toimenpiteitä siirtyvää erää ei ole enää käytettävissä vuoden 2002 jälkeen.

Valtiovarainvaliokunta pitää joustavan toiminnan kannalta välttämättömänä tietyn suuruisia siirtyvien erien vuosittaista määrää. Tämä ei kuitenkaan voi olla pysyvä ratkaisu hallinnonalan määrärahaongelmiin. Toiminta on ensisijaisesti pyrittävä sopeuttamaan kullekin vuodelle budjetoitaviin varsinaisiin toimintamenoäärärahoihin. Sopeuttaminen edellyttää ulkoasiainministeriöltä myös tehostettua budjettisuunnittelua.

Kehitysyhteistyön hallinnointi

Vuoden 1996 varsinaisessa talousarviossa kansainväliseen kehitysyhteistyöhön ja teolliseen kehitysyhteistyöhön ohjattiin vajaat 1 500 miljoonaa markkaa. Vuoden 2002 talousarvioesityksessä tarkoitukseen on ehdotettu runsaat 368 miljoonaa euroa (noin 2 190 miljoonaa markkaa). BKT:n kasvuun sidotut kehitysyhteistyömenot ovat kasvattaneet myös kehitysyhteistyön hallintomenoja.

Kehitysyhteistyön hallinnointiin tarkoitettujen menot on Suomessa maksettu pääosin ulkoasiainministeriön yleiseltä toimintamomentilta (24.01.21). Muutamana budjettivuonna varsinaisen kehitysyhteistyön momentilta (24.30.66) on siirretty varoja toimintamomentille käytettäväksi kehitysyhteistyöhallinnon vahvistamiseen. Nämä määrärahasiirrot olivat vuosina 1996—2001 yhteensä 16 miljoonaa markkaa. Ensi vuoden osalta siirrettävä määrä on 1 682 000 euroa (10 miljoonaa markkaa). Momenttsiirrolla ei ole Suomen kehitysyhteistyön maksatusten laskennan kannalta merkitystä, sillä kehitysyhteistyön kokonaissummaan ei vaikuta se, miltä momentilta varoja käytetään.

OECD/DAC:n kehitysyhteistyöraportointiohjeiden mukaan kehitysyhteistyöksi voidaan laskea hallinnollisia kuluja, jotka liittyvät avun suunnitteluun, toteutukseen ja muuhun hallinnointiin. Jos kehitysyhteistyöorganisaatio on kokonaan tekemisissä kehitysyhteistyön kanssa, voidaan sen kaikki hallinnolliset kulut laskea kehitysavuksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Norja ja Tanska menettelevät kehitysyhteistyöedustustojensa osalta viimeksi mainitulla tavalla. Valtiovarainvaliokunta ei näe mitään estettä sille, että Suomi voisi menetellä samoin esimerkiksi Afrikassa toimivien, pääsääntöisesti kehitysyhteistyötä varten perustettujen suurlähetystöjensä osalta. Kasvavista kehitysyhteistyömäärärahoista olisi tarkoituksenmukaista osoittaa nykyistä tuntuvampi osa kehitysyhteistyön, erityisesti kehitysyhteistyöedustustojen, hallinnointiin. Tämä menettely toisi valiokunnan käsityksen mukaan helpotusta ja liikkumavaraa toimintamenomomentilla muille edustustoille.

Edellytyksenä edellä esitetyille menettelytavoille on pidettävä, että toimintamenomomentille siirrettävät varat täyttävät OECD:n kehitysapukomitean ODA-kelpoisuusperiaatteet ja voidaan siten myös jälkikäteen tapahtuvassa raportoinnissa kirjata kehitysyhteistyöksi. Kehitysyhteistyömomentin loppusumman pienenemisen tulee lisäksi näkyä vastaavana lisäyksenä toimintamenomomentilla.

Kauppapolitiikka ja vienninedistäminen

Ulkoasiainhallinnolla on päävastuu Euroopan yhteisön (EY) kauppapolitiikan kansallisesta valmistelusta. Lisäksi sillä on vastuuta vienninedistämisestä ulkomailla, investointisuojausopimuksista, huoltovarmuuden turvaamisesta ja toiminnasta kansainvälisissä taloudellisissa järjestöissä.

Kuten selvityksessä myös todetaan, vienninedistäminen on perinteisesti kuulunut ulkoasiainhallinnon ja sen ulkomailla toimivien edustustojen tehtäviin. Yritysten viennin- ja kansainvälistymisen edistämistä (VKE) on tarkasteltu juuri valmistuneessa toimikunnan mie-

tinnössä. Mietinnössä on todettu muun muassa, että kansainvälistymisen ja vienninedistämisen julkisten peruspalveluiden tulee muodostaa kattava ja yrityksille helposti saatavilla oleva palveluiden kokonaisuus sekä kotimaassa että ulkomailla. Finpron (entinen Ulkomaankauppaliitto) elinkeinopoliittinen tehtävä on tarjota julkisia kansainvälistymiseen ja vienninedistämiseen liittyviä palveluja. Ulkoasiainministeriön edustustoverkoston viranomaispalvelujen on entistä selvemmin rakennettava osaksi yritysten vienninedistämisen ja kansainvälistymisen julkisten palvelujen kokonaisuutta.

Ulkomaanedustustot voivat tarjota yrityksille apua kontaktien luomisessa, "ovien avaamisessa" ja strategisessa lobbaamisessa. Näitä yritysten kansainvälistymisponnistelujen hyväksi tapahtuvia korkean tason tukitoimia on VKE-toimikunnan mietinnössä kutsuttu arvovaltapalveluiksi. Arvovaltapalvelut on nähty osana Suomen kansainvälisen talouspoliittisen aseman edelleen vahvistamista. Julkisen vallan arvovaltapalvelut ja viranomaisapu ovat toimikunnan mukaan olennainen osa viennin- ja kansainvälistymisen edistämisen keinovalikoimaa. Valtiovarainvaliokunta yhtyy toimikunnan näkemykseen siitä, että tiedonkulkua näiden palveluiden saatavuudesta olisi tehostettava varsinkin PK-yritysten suuntaan.

Varsinaisia vienninedistämispalveluja hoitaa kauppa- ja teollisuusministeriön alainen, siltä valtionavustusta saava Finpro. Edustustojen yhteydessä aiemmin ulkoasiainministeriön alaisuudessa toimineet kaupalliset sihteerit siirtyivät vuonna 1992 Finprolle, joka toimii tällä hetkellä 48 toimipisteessä 38 eri maassa. Vientikeskuksista useimmat toimivat ulkoasiainministeriön edustustojen yhteydessä; ainoastaan noin kymmenellä vientikeskuksella on omat tilat. Finpron toimipisteverkon säilyminen on olennaisesti riippuvainen saatujen toimeksiantojen määrästä, jolloin kokonaan uusien yrityskontaktien avaaminen on erityisen haasteellinen tehtävä. Viime aikoina Finpro on joutunut purkamaan omaa toimipisteverkkoaan ulkomailla. Tämä on samalla aiheuttanut painetta ulkoasiainministeriön edustustojen suuntaan.

Yksittäisen yrityksen kannalta olennaista on palvelujen saatavuus — ei se, mikä organisaatio niitä tarjoaa. VKE-toimikunta korosti mietinnössään ulkoasiainministeriön ja Finpron välistä yhteistyötä ja työnjaon sopimisen tärkeyttä maakohtaisesti tai paikallisesti. Toimikunta näki ministeriön ja Finpron välisen yhteistyön tärkeäksi myös niissä asemamaissa, missä vientikeskusta ei ole. Edustustoilla tulee tällöin olla mahdollisuus tukeutua Finpron apuun viennin ja kansainvälistymisen edistämisen peruspalvelujen järjestämisessä yritysten saataville. Mikäli edustustot tällaisissa tapauksissa joutuvat tarjoamaan muita kuin (maksuttomia) peruspalveluja, täytyisi kustannusten kattamisesta ja kustannusjaosta kyetä sopimaan etukäteen, jotta tällaiset palvelut eivät kohtuuttomasti rasittaisi edustustojen taloutta. Eriyisen tärkeänä valtiovarainvaliokunta pitää toimikunnan toteamusta siitä, että mitoitettaessa ja kohdennettaessa ulkoasiainhallinnon resursseja viennin- ja kansainvälistymisen edistämisen tehtävät on otettava huomioon.

Edustustoverkko

Suomella on tällä hetkellä selvityksen mukaan 101 edustustoa eri puolilla maailmaa. Näistä 97:ssä on Suomesta lähetettyä henkilöstöä ja noin puolessa (50) on 1—2 diplomaattia. Runsaat puolet (57) toimipisteistä toimii alle kolmen miljoonan markan budjetilla. Suomen edustustoverkko nykyisellään on neljän pienimmän joukossa EU:ssa.

Suomen edustautumista on selvityksen mukaan tarkasteltava maamme kokonaisetujen turvaamisen ja poliittisten linjausten sekä ulkoasiainhallinnolle asetettujen tavoitteiden ja tehtävien valossa. Edustustoverkon muutosten tulee olla poliittisten päätöksentekijöiden harkittu, perusteltu ja suunnitelmallisesti toteutettu ratkaisu. Selvitys ei tee esityksiä nykyisten edustustojen sulkemisen tai uusien avaamisen osalta.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että edustustoverkkoa on tarkasteltava kokonaisuutena. Edustustojen toimintamenojen on oltava oikeas-

sa suhteessa edustustoverkoston laajuuteen ja sille annettuihin tehtäviin. Valtiovarainvaliokunta viittaa kuluvan vuoden talousarviosta antamaansa mietintöön VaVM 43/2000 vp, jossa valiokunta totesi, että toiminnan tuloksellisuus ulkomaanedustuksessa syntyy nimenomaan tekemisen kautta. Määrärahat riittävät tällä hetkellä olemiseen, mutta yhä vähemmän tekemiseen. Tuloksellisuuden näkökulmasta voidaan valiokunnan mielestä kyseenalaistaa myös 1—2 diplomaatin edustustoista saatava hyöty Suomelle. Mikäli toiminnallisista lähtökohdista päädytään nykyisenlaajuiseen tai vieläkin laajempaan edustautumiseen, merkitsee se varautumista myös nykyistä suurempaan taloudelliseen panostukseen.

Edellä todetuista, 1990-luvulla toteutetuista ulkoasiainhallinnon säästötoimista huolimatta edustustoverkon laajuutta ei ole olennaisesti muutettu. Tämän kehityksen seurauksena valtaosa taloudellisista voimavaroista on käytetty edustustojen ylläpitoon. Tästä puolestaan on seurannut, että itse toimintaan on ollut käytettävissä niukasti määrärahoja. Valtiovarainvaliokunta ei pidä nykytilannetta tarkoituksenmukaisena toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta.

Edellä todettua, kokonaisvaltaista lähestymistapaa edustustoverkoston laajuuteen puoltaa myös selvityksessä esille tuotu kanta yksittäisten edustustojen sulkemiseen säästötoimena. Olakseen merkittäviä säästöt edellyttäisivät lukuisten edustustojen lakkauttamista, jolloin sillä hyvin todennäköisesti olisi myös toiminnallista merkitystä. Edustustoverkon laajutta tuleekin valiokunnan mielestä tarkastella ennen muuta toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden — ei niinkään säästötoimien — näkökulmasta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös edustuston vaihtoehtona oleviin korvaaviin järjestelyihin. Valtiovarainministeriö on lausunnossaan esittänyt kiertävien suurlähettiläiden käyttöä kattamaan ulkoasiainhallinnon laajaa toimikenttää. Puutteena tässä järjestelyssä on nähty muun muassa se, että kiertävällä suurlähettiläällä ei ole konsuliasioissa edustustolle kuuluva toimivaltaa. Myös yhteisen EU-suurlähetystön tai yhteis-

pohjoismaisen suurlähetystön perustaminen on vaikeata — kuten selvityksessä on todettu — niin kauan, kun kullakin maalla on oma säädöspohja ja virkamiesvastuulla toimiminen rakentuu kansalliselle lainsäädännölle, budjettivallalle ja -valvonnalle. EU:n kehityksen myötä valiokunta pitää silti yhteisiä EU-suurlähetystöjä tietyissä olosuhteissa tulevaisuuden ratkaisuna. Akuuttiin resurssiongelmahan nämä eivät ehdi tuoda parannusta. Pohjoismaisesta yhteistyöstä on kokemusta ennen muuta Berliinissä, jossa edustustot toimivat osittain samoissa tiloissa. Budjetinäkökulmasta tälläkään järjestelyllä ei ole saavutettu saadun selvityksen mukaan säästöä.

Selvityksessä on eräänä vaihtoehtona tarkasteltu alueellisten keskustusten perustamista. Näiden käyttöä puoltaa paitsi lisääntyvä alueellinen integraatio, myös riittävien henkilökeskittymien saaminen tehokkaaseen käyttöön edustustoissa. Valiokunta pitää aluekeskusten perustamista sekä toiminnallisesti että Suomen etujen valvomisen kannalta parempana ratkaisuna kuin useita muita edellä todettuja vaihtoehtoisia malleja. Eräissä tapauksissa myös asemamaasta palkkavien osuutta voitaneen lisätä nykyisestäään.

Perusteellinen harkinta edustautumisen suhteen tulee tehdä nimenomaan edustuston perustamisen yhteydessä. Valiokunta pitää selvityksessä esitettyjä kriteereitä edustuston perustamiselle relevantteina. Edustuston lakkauttaminen koetaan usein myös kielteiseksi poliittiseksi signaaliksi, jolloin tällaisen toimenpiteen kynnys nousee vastaavasti.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että myös edustustojen toimintatapoja ja eri tehtävien tarpeellisuutta tulee arvioida uudelleen muuttuneessa toimintaympäristössä. Koska käytössä olevat voimavarat ovat rajalliset, on tarpeen etsiä uusia ja tehokkaita tehtävien hoitamistapoja. Rajoitetusti on tietotekniikan avulla mahdollista hoitaa tiettyjä, esimerkiksi asemamaiden talouden seuranta- ja raportointitehtäviä entistä enemmän kotimaasta käsin. Edustustojen ei ole tarkoituksenmukaista myöskään kilpailla tiedonvälityksessä asemamaista kansainvälisten uutistoimistojen ja median kanssa. Yhtenä mah-

dollisena kotimaasta hoidettavana tehtävänä valiokunta näkee myös arkistointitehtävät; etenkin pienimmissä edustustoissa ei liene tarpeellista olla omaa arkistonhoitajaa. Ministeriön tulisi arvioida yleisemminkin sitä, miten edustustojen nykyinen henkilöstörakenne palvelee muuttuneita tarpeita.

Henkilöstö

Henkilöstöä pidetään tällä hetkellä ja tulevaisuudessa valtionhallinnon merkittävimpana voimavarana. Valtionhallinnon on tulevaisuudessa entistä enemmän kyettävä kilpailemaan työvoimasta muiden työmarkkinoiden kanssa. Selvityksessä ulkoasiainhallinnon osalta tavoitteeksi asetetaan palkkatason kilpailukykyisyys vähintäänkin muun valtionhallinnon kanssa. Tilanne, jossa valtio työnantajana maksaa samanlaisista tehtävistä 2—3 palkkaluokkaa toisistaan poikkeavia palkkoja eri ministeriöissä, on myös valtiovarainvaliokunnan mielestä kestävä. Toinen asia on, että suomalaisten diplomaattien palkkataso ulkomailla ei kestä kansainvälistä vertailua.

Ulkoasiainhallinnon palkkataso on perinteisesti ollut alempi kuin muissa ministeriöissä eikä tilanne ole EU-jäsenyyden myötä parantunut. Saadun selvityksen mukaan heikkenemistä on tapahtunut lamavuosien seurauksena ennen muuta ulkomaanedustuksen korvauksissa. Tämä on ollut omiaan vähentämään henkilöstön, etenkin perheellisten, halukkuutta palvella ulkomaanedustuksessa. Palkkaus uudistustyö ja ulkomaankorvausjärjestelmän uudistaminen onkin selvityksessä nostettu välttämättömiksi tulevaisuuden kehityshankkeiksi.

Erityisesti pienten maiden edustautumisessa ulkomailla osaavan henkilöstön merkitys korostuu. Kilpailussa korkeatasoisesta henkilöstöstä taloudellisilla näkökohdilla on keskeinen merkitys. Taloudellista panostusta vaativiksi selvityksessä on todettu myös urauudistus ja puolisoiden aseman turvaaminen. Ollakseen kilpailukykyinen työnantaja ulkoasiainhallinnon on kyettävä panostamaan henkilöstönsä perheyhteyksien säilyttämiseen myös ulkomaankomennuk-

silla. Tilaa näille uudistuksille voidaan valtiovarainvaliokunnan mielestä luoda jo edellä todetulla toiminnan tavoitteiden ja laajuuden sopeuttamisella nykyistä tarkoituksenmukaisemmin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Myös mahdollista virkalisäystarvetta on tarkasteltava tätä taustaa vasten.

Johtopäätökset

Valtiovarainvaliokunta ei toimialansa mukaisesti ole edellä juurikaan puuttunut ulkoasiainhallinnon toiminnallisten tavoitteiden asettamiseen. Eduskunnan valiokuntien työnjaossa tämä kuuluu ulkoasiainvaliokunnan tehtäviin. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että edellä todetut taloudelliset rajoitteet on tässä tavoiteasettelussa otettava keskeisesti huomioon.

Toiminnan tavoitteiden ja laajuuden sopeuttaminen nykyistä tarkoituksenmukaisemmin käytettävissä oleviin voimavaroihin edellyttää jatkossakin ulkoasiainhallinnolta toimintastrategioiden uudelleenarviointia, toiminnan paino-

pisteiden määrittelyä ja toiminnan tehostamista. Vanhojen rakenteiden korvaaminen uusilla ja joko edustuston tarpeellisuus on arvioitava tapauskohtaisesti erikseen. Organisaatio- ja henkilöstörakennetta on uudistettava entistä vaativampia olosuhteita ja muuttuneita tarpeita vastaavaksi. Tavoitteena tulee olla toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden lisääminen. Mikäli päädytään siihen, että tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää nykyisenlaajuista tai vieläkin laajempaa edustustoverkkoa ulkomailla, se edellä olevan tarkastelun perusteella merkitsee toimintamenoihin varatun määrärahan lisäarvetta tulevien vuosien talousarvioissa.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittaen esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Maria Kaisa Aula /kesk
vpj. Kari Rajamäki /sd (osittain)
jäs. Pirjo-Riitta Antvuori /kok
Matti Huutola /vas
Reijo Laitinen /sd (osittain)
Tuija Nurmi /kok
Sakari Smeds /kd
Kari Uotila /vas

Jukka Vihriälä /kesk
vjäs. Kari Kantalainen /kok
Riitta Korhonen /kok
Mikko Kuoppa /vas
Hannes Manninen /kesk
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vas (osittain)
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.