

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2008 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehysistä vuosille 2009—2012

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä maaliskuuta 2008 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden kehysistä vuosille 2009—2012 (VNS 2/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- valtiovarainministeri Jyrki Katainen

- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen
- alivaltiosihteeri Martti Hetemäki, erityisasiantuntija Inkeri Hirvensalo ja finanssisihteerin Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Ritva Koukku-Ronde, apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen, yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, neuvonantaja Tuukka Castrén ja neuvonantaja Merja Lahtinen, ulkoasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Kriisinhallintakeskus.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kehitysyhteistyön rahoitus

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa ja valtioneuvoston selonteossa valtiontalouden tarkistetuista kehysistä vuosille 2009—2012 (kehyspäätös) lähdetään Suomen kehitysyhteistyömenojen määrätietoisesta kasvattamisesta hallituskaudella. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että kehitysyhteistyömenojen vakaa kasvu-ura on tärkeää kehityspolitiikalle, jonka perimmäisenä tavoitteena on maailman kehityksen tasapainottaminen kansainvälisen yhteisön toimin. Suomen kehitysyhteistyön toteuttamisen kannalta euromääräisten panostusten kasvu ja tulokselli-

nen kehityspolitiikka ovat olennaisia tekijöitä, mutta myös prosentuaalisilla tavoitteilla on tärkeä merkitys pitkäjänteisen määrärahakehityksen ylläpitäjänä sekä Suomen kansainvälisen maineen että vaikutusvallan kannalta. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kehitysyhteistyömäärärahoja koskevien tavoitteiden saavuttaminen on myös todennäköinen kriteeri, jonka valossa YK:n jäsenmaat arvioivat Suomen turvallisuusneuvostoehdokkuutta kaudelle 2013—2014.

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus varmistaa määrärahakehityksen, joka vie Suomen kohti YK:ssa asetettua tavoitetta kasvattaa kehitysyhteistyömäärärahojen taso 0,7

prosenttiin bruttokansantulosta, mutta määrää aikaa tavoitteelle ei hallitusohjelmassa ole asetettu.

Ulkoasiainvaliokunta pitää välttämättömänä, että 0,7 prosentin tavoitteesta pidetään kiinni ja tavoitteen saavuttamiselle kohtuullisessa ajassa luodaan realistiset edellytykset kehitysyhteistyömenojen riittävän kasvun kautta. Määrärahojen lisäämisen pitää toteutua rinnan avun tuloksellisuuden ja politiikkajohdonmukaisuuden vahvistamisen kanssa, kuten valiokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan painottanut. Kehitysyhteistyömenojen vahvalle lisäämiselle on olemassa luontevia kanavia myös monenvälisen järjestöjen kautta, kuten YK:n kehitysjärjestöjä ja kehitysrahoituslaitoksia rahoittamalla, jotta kehitysyhteistyömenojen tuntuvallekin kasvattamiselle ei ole avun käyttöön liittyviä esteitä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomi on sitoutunut EU:n yhteiseen linjaukseen kehitysyhteistyömenojen vähimmäistasosta. Tämän vuonna 2005 tehdyn linjauksen mukaan ne jäsenvaltiot, joiden kehitysyhteistyömenot linjauksen tekohetkellä olivat alle 0,51 prosenttia bruttokansantulosta, sitoutuvat saavuttamaan kyseisen tason vuoteen 2010 mennessä. Suomi kuuluu tähän jäsenvaltioryhmään ja on näin ollen sitoutunut kasvattamaan kehitysyhteistyömenojaan tämän tavoitteen mukaisesti.

Valtioneuvoston selonteossa valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2009–2012 todetaan, että ulkoasiainministeriön hallinnonalalla kehitysavun mitoitus perustuu hallituksen kehyspäätöksen 25.5.2007 euromääräiseen tasoon kuitenkin niin, että kehitysyhteistyöhallinnon vahvistamiseen vuoden 2008 talousarviossa tehty 2,4 milj. euron siirto toimitamenoihin on otettu vähennyksenä huomioon. Vuonna 2011 varsinaiset kehitysyhteistyömenot ovat 926 milj. euroa, mikä merkitsee noin 258 milj. euron kasvua vuoteen 2008 verrattuna.

Kehyspäätöksessä oletetaan, että Suomen talouden kasvu hidastuu kehyskaudella 2 prosentin tuntumaan. Kehyspäätöksen pohjana on kokonaistaloudellinen ennuste, jonka mukaan Suomen bruttokansantulo on 207 650 milj. euroa

vuonna 2010. EU:n kehitysyhteistyömenojen vähimmäistasosta tehdyn linjauksen tarkoittama 0,51 prosenttia olisi siis tämän ennusteen mukaan 1 059 milj. euroa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että vuoden 2010 osalta ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyömäärärahojen on tarkoitus olla noin 817 milj. euroa ja vuonna 2010 kehitysyhteistyömenot kokonaisuudessaan olisivat noin 997 milj. euroa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kaavailluilla kehitysyhteistyömäärärahojen korotuksilla Suomi ei saavuta EU:n kehitysyhteistyömenojen 0,51 prosentin vähimmäistasoa vuonna 2010. Saadun selvityksen mukaan Suomen kehitysyhteistyömäärärahat jäävät kehyspäätöksen perusteella 0,48 prosentin tasolle vuonna 2010. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä kehityssuuntaa kielteisenä, sillä vielä vuosien 2008–2011 kehyspäätöksen puitteissa Suomi oli täpärästi saavuttamassa 0,51 prosentin tason. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU-maiden kehitysrahoituksen keskiarvo oli 0,49 prosenttia bruttokansantulosta jo vuonna 2007 Suomen jäädessä 0,40 prosentin tasolle. Pohjoismaista Norja, Ruotsi ja Tanska ovat ylittäneet jo 0,7 prosentin tason. Valiokunta katsoo, että noin miljardin euron määrärahoista huolimatta Suomen kansainvälinen maine kärsii tuntuvia vahinkoja vuonna 2010 selkeän kansainvälisen velvoitteen saavuttamatta jättämisestä johtuen.

Ulottamalla kehyspäätöksen noin 2 prosentin kasvuennusteen vuoteen 2015 on karkeasti laskettavissa, että 0,7 prosentin kehitysyhteistyötavoitteen saavuttaminen merkitsee Suomen osalta noin 1,5 miljardin euron kehitysyhteistyömäärärahoja vuonna 2015. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää keskimäärin 100 milj. euron vuosittaista menolisäystä vuosina 2011–2015. Tämän kehityksen valossa on valiokunnan mielestä perusteltua, että hallituksen pyrkimyksenä tulisi olla 0,51 prosentin selkeä ylittäminen vuonna 2010, jotta 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiselle luodaan realistinen pohja.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä EU-maiden yhdessä tekemästä kehitysyhteistyömäärärahoja koskevasta linjauksesta on ehdottomasti pidettävä kiinni. Valiokunta on johdonmukaisesti edel-

lyttänyt hallituksen sitoutuvan yksiselitteisesti täyttämään 0,51 prosentin kehitysyhteistyömääräraha-tavoitteen vuonna 2010 tarvittaessa lisäämällä vuosittain kehitysyhteistyömäärärahoja (UaVL 1/2007 vp, UaVL 3/2007 vp). Valiokunnan mielestä kehitysyhteistyömäärärahoja on nostettava tasaisen kasvun periaatteella vuosittain, jotta 0,51 prosentin tavoite saavutetaan vuoteen 2010 mennessä ja 0,7 prosentin tavoite vuoteen 2015 mennessä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että vuoden 2010 osalta kehyksiin olisi lisättävä noin 60 miljoonaa euroa 0,51 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi. Näissä olosuhteissa kehitysyhteistyömenojen lisäämiselle on edelleen hyvät kokonaistaloudelliset edellytykset.

Kriisinhallinnan rahoitus

Konfliktien vakauttaminen edellyttää sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinojen tehokasta yhteensovittamista. Sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla tarvitaan vahvaa siviilikriisinhallintaa eli yhteiskunnan järjestäytyneelle toiminnalle olennaisten valmiuksien luomista — mm. oikeuslaitosta, poliisitoimintaa ja siviilihallintoa. Kriisinhallintaa ja konfliktinestoa on kyettävä täydentämään kehitysyhteistyön keinoin. Turvallisuuden ja kehityksen välillä on vahva side. Valiokunnan mielestä on ilmeistä, että kriisinhallinta edellyttää tulevaisuudessa lisäresursseja.

Ulkoasiainvaliokunta on aiemmin korostanut, että sotilaallisen kriisinhallinnan resurssien riittävyys on koetuksella kriisinhallinnan kustannusten nousun takia (UaVM 1/2007 vp, UaVM 11/2007 vp). Valiokunnan mielestä sotilaallisen kriisinhallinnan resursseja on tarkasteltava tulevassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Ulkoasiainvaliokunta on aiemmin korostanut myös (UaVL 3/2004 vp, UaVL 10/2005 vp, UaVM 1/2007 vp, UaVL 3/2007 vp), että siviilikriisinhallintaan osoitetut määrärahat eivät ole oikeassa suhteessa käytännön todellisiin tarpeisiin.

Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan määrärahatason osalta kehyspääöksessä todetaan

määrärahatason pysyvän hallituksen kehyspääöksessä toukokuussa 2007 määritellyllä tasolla. Sotilaallisen kriisinhallinnan kalustomenoihin varataan kehyskaudelle yhteensä 8 milj. euron kertalisäykset käytettäväksi lähinnä Afganistanin kriisinhallintajoukon omasuojaan liittyviin laitehankintoihin.

Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää Suomen valmiuksia osallistua kansainvälisen kriisinhallinnan tehtäviin tiivistämällä yhteistyötä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen käytössä sekä vahvistamalla siviilikriisinhallintaa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella siviilikriisinhallintaan osallistumisen vahvistamisen edellyttävän kotimaan valmiuksien kehittämistä varsinkin asiantuntijoiden rekrytoinnin ja koulutuksen osalta, sekä siviilikriisinhallinnan rahoitustason nostamista.

EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EULEX Kosovo käynnistyy 15.6.2008. Operaatiossa tulee toimimaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan noin 65 Suomen lähettämää asiantuntijaa. Samalla Suomen siviilikriisinhallintatehtävissä toimivan henkilöstön määrä nousee noin 150:een. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan kehyspääöksen sisältyvä noin 14,5 milj. euron rahoitus riittää noin 110—120 asiantuntijan pitämiseen operaatioissa.

Ulkoasiainvaliokunnalle annetun selvityksen mukaan alustavissa viranomaisten välisissä keskusteluissa on selvitetty, voitaisiinko 150 henkilön osallistujamäärästä tehdä siviilikriisinhallintaosallistumisen uusi pysyvä tavoitetaso. Alustavan arvion mukaan 150 asiantuntijan taso edellyttäisi vuositasolla noin 18,5 milj. euron siviilikriisinhallintarahoitusta, eli karkeasti noin 4 milj. euron määrärahakorotusta.

Vuoden 2007 kehityspoliittinen ohjelma korostaa, että väkivaltaisista kriiseistä toipuvat — tai niitä läpikäyvät — maat edellyttävät kokonaisvaltaista kumppanuutta, jossa sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu koordinoidaan keskenään. Valiokunta pitää ilmeisenä, että näissä tilanteissa on mielekästä priorisoida erityisesti niitä konfliktimaita, joissa Suomella on omaa kriisinhallintatoimintaa. Kriisien tai niiden jälkitilantei-

den hoidon lisäksi tarvitaan tehokasta kriisien ennaltaehkäisyä ja rauhanprosessien tukemista. Valiokunnan mielestä on tärkeää lisätä siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keskinäistä koordinaatiota sekä turvallisuus- ja kehitysteeman painotusta Suomen kehityspolitiikassa, mitä tukee myös siviilikriisinhallinnan ODA-kelpoisuus (Official Development Aid). Ulkoasiainvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan siviilikriisinhallinnan menoista noin 80—85 prosenttia täyttää ODA-kelpoisuuden kriteerit.

Siviilikriisinhallintaan osallistumisen vahvistaminen edellyttää kotimaan valmiuksien vahvistamista. Kansallisista operatiivisista valmiuksista vastaa vuonna 2007 toimintansa käyn-

nistänyt sisäasiainministeriön alainen Kriisinhallintakeskus, jonne sisäasiainministeriö siirtää siviilikriisinhallinnan rekrytointitoiminnan suunnitelman mukaan kesällä 2008. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä peruseriaatteena on pidettävä sitä, että kotimaan valmiuksien määrärahat nousevat samalla, kun siviilikriisinhallinnan vahvistaminen operaatioihin osallistumisen myötä kasvaa.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pertti Salolainen /kok
jäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Pekka Haavisto /vihr
Eero Heinäluoma /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Antti Kaikkonen /kesk (osittain)
Antti Kalliomäki /sd

Tanja Karpela /kesk
Kimmo Kiljunen /sd
Annika Lapintie /vas
Elisabeth Naucclér /r
Heikki A. Ollila /kok
Pekka Ravi /kok
Ben Zyskiewicz /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen.