

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2009 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2010

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarviosi vuodelle 2010 (HE 138/2009 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

- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen
- osastopäällikkö Jorma Julin, ulkoasiainministeriö.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon ulkoasiainministeriön poliittiselta osastolta kriisinhallinnan rahoituksesta vuonna 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kehitysyhteistyö

Käsiteltävänä olevassa talousarvioesityksessä kansainväliseen kehitysyhteistyöhön esitetään vuodelle 2010 kokonaissummana yhteensä noin 966 milj. euroa, josta yhteensä noin 752 milj. euroa ulkoasiainministeriön pääluokan lukuun 30, jossa varsinaisen kehitysyhteistyön momentille 735 milj. euroa. Varsinaisen kehitysyhteistyön momentilla määrärahat ovat ainoastaan kehitysyhteistyötarkoituksiin. Kehitysyhteistyöksi laskettavissa olevia eriä löytyy kuitenkin myös muilta momenteilta, joiden pääasiallinen tarkoitus voi olla jokin muu kuin kehitysyhteistyö, mikä nostaa kehitysyhteistyön määrärahojen kokonaissumman 966 milj. euroon. Kyseessä on

kokonaissumman osalta 50 milj. euron lisäys kehitysyhteistyön määrärahoihin verrattuna vuoden 2009 talousarvioesitykseen, josta varsinaisen kehitysyhteistyön momentilla kasvua on 4 milj. euroa.

Bruttokansantuloon (BKTL) suhteutettuna kehitysyhteistyömäärärahojen osuuden arvioidaan käsiteltävänä olevassa talousarviossa nousevan 0,55 prosentin tasolle, kun vuoden 2009 talousarvioesityksessä oltiin 916 miljoonan euron kokonaissummalla 0,46 prosentin tasolla. Tilanteessa, jossa Suomen bruttokansantuotteen kasvuksi vuonna 2010 ennakoidaan käsiteltävänä olevan talousarvioesityksen mukaan noin puoli prosenttia, 50 milj. euron lisäys kehitysyhteistyön määrärahoihin näkyy luonnollisesti BKTL-osuudessa selvästi suurempana kasvuna kuin mitä maailmantalouden taantumaa edeltä-

vinä vuosina vastaavalla summalla olisi voitu saavuttaa.

Ulkoasiainvaliokunta pitää kehitysyhteistyön määrärahojen kasvua sinänsä myönteisenä, mutta korostaa pitkäjänteisyyden ja suunnitelmallisuuden tarvetta määrärahojen nostamisessa Suomen sitoumusten mukaisesti. Kuten käsiteltävänä olevassa talousarvioesityksessä todetaan, Suomi on Eurooppa-neuvostossa vuonna 2005 sitoutunut nostamaan kehitysyhteistyön BKTL-osuuden vähintään 0,51 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä ja YK:ssa asetetulle tavoitetasolle 0,7 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä EU:ssa tehdystä sitoumuksesta on pidettävä kiinni kokonaisuudessaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että vuoden 2015 tavoitteen toteuttamista helpotetaan lähestymällä sitä suunnitelmallisesti joka vuosi sekä euromääräisesti että prosenttiosuuden kannalta merkittävällä tavalla. Valiokunta katsoo, että vuoden 2015 tavoitteen merkittävä vuosittainen lähestyminen on tärkeää myös hallitusohjelman toteutumisen kannalta, jossa kehityspolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi asetetaan YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ulkoasiainministeriön alkuperäinen ehdotus kehitysyhteistyön määrärahoista oli hallituksen budjettikusteluiden valmisteluissa korkeampi kuin käsiteltävänä olevaan talousarvioesitykseen lopulta sisällytettiin. Ulkoasiainministeriön alkuperäisen ehdotuksen mukaan kehitysyhteistyön määrärahat olisivat nousseet 995 milj. euroon, mistä varsinaiseen kehitysyhteistyöhön olisi osoitettu 795 milj. euroa. Ehdotus oli eduskunnalle esitetyn valtioneuvoston viimeisimmän kehyspäätöksen (VNS 3/2009 vp) mukainen. Vähentämällä varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoja 60 milj. euroa ulkoasiainministeriön ehdotuksesta käsiteltävänä oleva talousarvioesitys kasvattaa tulevien vuosien budjetteihin kohdistuvia kehitysyhteistyön määrärahojen korotuspaineita.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi vuonna 2007 (UaVL 7/2008 vp, UaVL 3/2007 vp), että 0,7 prosentin BKTL-osuus merkitsisi vuonna 2015 karkeasti noin 1,5 miljardin euron kehitysyhteistyömenoja ja että tavoitteen saavuttaminen mer-

kitsisi keskimäärin 100 milj. euron vuosittaista menolisäystä vuosina 2011—2015. Ulkoasiainvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella tätä 1,5 miljardin euron menotaso vuonna 2015 edelleen relevanttina arviona, vaikka Suomen talouskehityksen ennustaminen puoli vuosikymmentä eteenpäin on maailmantalouden viimeaikaisen kehityksen vuoksi muuttunut poikkeuksellisen vaikeaksi. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä tasaisen kasvun periaatteen noudattaminen olisi erityisen tärkeää tämänhetkessä vaikean ennustettavuuden tilanteessa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevassa talousarviossa tehty leikkaus kehyspäätöksessä varattuihin varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoihin vaikeuttaa tasaisen kasvun periaatteen toteuttamista.

Käsiteltävänä olevaa talousarviota valmisteltaessa hallituksessa jouduttiin neuvottelemaan myös siitä, millä tavalla pakolaismenoja käsitellään raportoitaessa kehitysyhteistyöstä kansainvälisesti. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan vakiintunut käytäntö pakolaismenojen osalta on aikaisemmin ollut, että jälkikäteen raportoidaan ensimmäisen vuoden kustannuksista niiden hakijoiden osalta, jotka tulevat kehitysmaista ja jotka saavat turvapaikan. Seuraavan vuoden talousarvioesitykseen kirjattiin määrärahaesitykseksi edellisen vuoden toteutunutta vastaava summa. Käsiteltävänä olevan talousarvioesityksen valmisteluissa hallituksessa esitettiin järjestelmän muuttamista niin, että pyritään ennakoimaan seuraavan vuoden turvapaikanhakijoiden määrää. Hallituksen budjettiriihessä kirjattiin budjettikirjaan tämän ennakoivan laskutavan mukainen summa, mutta samalla sovittiin, että kiistakysymykseen ei oteta kantaa, vaan kysymystä selvitetään vielä ja siihen palataan. Hallituksen tarkoituksena on jatkaa siten, että ulkoasiainministeriön johdolla lähikuuksina selvitetään, kuinka pakolaismenoista tulevaisuudessa OECD:n kehitysapukomitealle raportoidaan. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että mahdolliset tarkistukset kehitysyhteistyömenojen ODA-kelpoisuudessa eivät saa johtaa tosiasiallisiin heikennyksiin varsinaisen kehitysyhteistyön määrässä tai laadussa. Ulkoasiainvalio-

kunta edellyttää saavansa lisätietoa asiasta, kun kysymyksen selvittäminen tuottaa tuloksia. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen kehitysyhteistyön korkea laatu säilytetään ottaen huomioon Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen BKTL-osuus muihin Pohjoismaihin verrattuna.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä, että kehitysyhteistyön suunnittelussa on etsitty aktiivisesti myös uusia mahdollisuuksia. Näitä ovat Laajemman Euroopan aloite sekä aloite transatlanttisen kestävä kehityksen kumppanuuden aikaansaamiseksi. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että näiden aloitteiden edistämistä jatketaan.

Ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti korostanut (UaVL 7/2008 vp, UaVL 1/2007 vp, UaVL 3/2007 vp), että kehitysyhteistyömenojen vakaa kasvu-ura on tärkeää kehityspolitiikalle, jonka perimmäisenä tavoitteena on maailman kehityksen tasapainottaminen kansainvälisen yhteisön toimin. Tämän lisäksi ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että kun Kööpenhaminassa joulukuussa 2009 neuvoteltavaksi tulevan kansainvälisen ilmastopöytäkirjan tuottamiin julkisen rahoituksen tarpeisiin vastataan, tähän tarkoitukseen osoitetaan uutta määrärahaa. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että riittävän ilmastorahoituksen turvaamiseksi tarvitaan erilaisia lähteitä mukaan lukien innovatiiviset rahoitusmekanismit ja -mallit. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi on aktiivisesti mukana kansainvälisessä yhteistyössä, jossa kehitetään valtion budjetista rahoitettavaa kehitysyhteistyötä täydentäviä uusia rahoitusmekanismeja ja -malleja.

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan painottanut, että Suomen kehitysyhteistyön toteuttamisen kannalta euromääräisten panostusten kasvu ja tuloksellinen kehityspolitiikka ovat olennaisia tekijöitä, mutta myös prosentuaalisilla tavoitteilla on merkityksensä pitkäjänteisen määrärahakehityksen ylläpitäjinä sekä Suomen kansainvälisen maineen ja vaikutusvallan kannalta. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota siihen, että Suomi tavoittelee YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvan jäsenen paikkaa kaudelle

2013—2014. Kehitysyhteistyömäärärahojen taso on tärkeä kriteeri valintaa tehtäessä. Tämänkin vuoksi olisi perusteltua, että Suomi lähestyisi etupainotteisemmin sitoumustaan nostaa kehitysyhteistyön BKTL-osuus 0,7 prosenttiin.

Kriisinhallinta

Käsiteltävänä olevassa talousarvioesityksessä esitetään vuodelle 2010 sotilaalliseen kriisinhallintaan ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloille yhteensä 112,7 miljoonaa euroa, mikä on 0,9 milj. euroa vähemmän kuin vuonna 2009. Siviilikriisinhallintaan esitetään ulkoasiainministeriön pääluokassa 18,3 miljoonaa euroa, mikä on 0,1 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2009. Tämän lisäksi käsiteltävänä olevassa talousarvioesityksessä on siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen sisäasiainministeriön pääluokassa 1,5 milj. euroa.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota valtioneuvoston helmikuussa tänä vuonna eduskunnalle antamaan selontekoon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta (VNS 1/2009 vp) sekä eduskunnan selonteon johdosta hyväksymiin ulkoasiainvaliokunnan mietinnön (UaVM 5/2009 vp) mukaisiin kannanottoihin.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa linjataan, että Suomi vahvistaa osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan rauhan ja turvallisuuden, kehityksen sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi. Kriisinhallinta todetaan selonteossa keskeiseksi Suomen turvallisuuspolitiikan keinoksi, jolla Suomi osaltaan pyrkii edistämään maailman konfliktialueiden vakautta. Kriisinhallinnan myös muun muassa todetaan parantavan Suomen omaa turvallisuutta sekä tukevan kansallisen puolustuksen ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn edistämistä.

Selonteon mukaan muun muassa yleisen kustannustason nousu ja entistä haastavammat toimintaympäristöt heijastuvat kustannuksiin siten, että nykyisenkin vaikutustason ylläpitäminen edellyttää Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan käytettävien määrärahojen lisäämistä as-

teittain 150 miljoonaan euroon. Siviilikriisinhallinnan osalta selonteossa asetetaan tavoitteeksi siviilikriisinhallintaoperaatioissa palvelevien suomalaisten asiantuntijoiden määrän kasvattaminen huomattavasti nykyisestä noin 150 henkilöstä. Selonteossa todetaan tämän edellyttävän määrärahojen lisäämistä sekä asiantuntijoiden lähettämiseen, mikä kuuluu budjetissa ulkoasiainministeriön pääluokkaan, että siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen, mikä kuuluu sisäasiainministeriön pääluokkaan.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston eduskunnalle antaman selonteon yllä käsitellyt tavoitteet eivät toteudu käsiteltävänä olevassa talousarviossa. Kiireellisimpänä tavoitteena valiokunta pitää siviilikriisinhallinnan määrärahojen lisäämistä. Ulkoasiainvaliokunta on pitkään johdonmukaisesti korostanut siviilikriisinhallinnan kasvavaa merkitystä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osana ja kiinnittänyt huomiota siviilikriisinhallinnan riittämättömiin määrärahoihin suhteessa käytännön todellisiin tarpeisiin (UaVM 5/2009 vp, UaVM 9/2008 vp, UaVM 1/2007 vp, UaVL 7/2008 vp, UaVL 3/2007 vp, UaVL 10/2005 vp, UaVL 3/2004 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa eduskunnan edellyttäneen valtioneuvoston selonteon johdosta hyväksymissään kannanotoissa (EK 17/2009 vp), että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi tasolle, joka mahdollistaa Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen kestävästi kohottamisen vähintään siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian määrittämälle vähimmäistasolle. Eduskunnan tarkoittamassa elokuussa 2008 hyväksytyssä siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa tavoitteena pidetään vähintään 150 asiantuntijan tasoa, minkä saavuttamisen strategiassa arvioidaan edellyttävän 5—6 miljoonan euron lisäpanosta vuosittain. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tämän tasoinen vuosittainen lisäpanos ei toteudu käsiteltävänä olevassa vuoden 2010 talousarvioesityksessä.

Lähialueyhteistyö

Käsiteltävänä olevassa talousarvioesityksessä lähialueyhteistyöhön esitetään 19,5 milj. euroa vuoden 2009 tavoin.

Lähialueyhteistyötä ohjaavat edelleen vuonna 1992 solmittu Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyösopimus sekä valtioneuvoston vuonna 2004 vahvistama strategia. Yhteistyön alat ja yhteistyölle määritellyt tavoitteet eivät ole merkittävästi muuttuneet viime vuosista. Lähialueyhteistyön ensisijainen kohdealue on edelleen ja sen tulee ulkoasiainvaliokunnan mielestä jatkossakin olla Luoteis-Venäjän federaatiopiiri, erityisesti Karjalan tasavalta, Leningradin alue, Murmanskin alue ja Pietari.

Lähialueyhteistyöllä tuetaan myös monenkeskistä yhteistyötä, kuten Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksia, alueneuvostojen puitteissa tehtävää yhteistyötä sekä kansainvälisten rahoituslaitosten ja järjestöjen hankkeita. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että lähialueyhteistyötä käsitellessä on huomioitava sen kytkeytyminen Pohjoisen ulottuvuuden ja EU:n Itämeri-strategian laajempaan alueelliseen yhteistyön kokonaisuuteen.

Ulkoasiainhallinto

Ulkoasiainhallinnon tuottavuusohjelman kokonaisvelvoitteen mukaisesti hallinnonalalta vähenee yhteensä 191 henkilötyövuotta vuoteen 2015 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Välitavoite vuoteen 2011 mennessä on 164 henkilötyövuoden vähennys. Hallinnonalalle voidaan kuitenkin tämän estämättä, tuottavuusohjelman ulkopuolella, rekrytoida vuosina 2007—2011 yhteensä 15 henkilötyövuotta kehitysyhteistyöhallinnon vahvistamiseksi. Tämä huomioiden käytännössä ulkoasiainhallinnon nettotavoite on vuoden 2011 osalta 149 henkilötyövuoden vähennys ja vuoden 2015 osalta 176 henkilötyövuoden vähennys. Vuonna 2010 hallinnonalalta vähenee 40 henkilötyövuotta. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että yhtäältä pitkään jatkunut ulkoasiainhallinnon palkkatason jälkeenyttäminen muihin ministeriöihin verrattuna ja toisaalta edellä mainitut tuottavuusohjelman henkilös-

töön kohdistuvat vähennystavoitteet aiheuttavat hallinnonalalle yhteisvaikutukseltaan kohtuuttomia ulkoasiainhallinnolle annettujen tehtävien hoitamismahdollisuuksia heikentäviä paineita. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tasolla olisi kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, että tällä keskeisellä hallinnonalalla kyetään ylläpitämään henkilökunnan ammattitaitoa, motivaatiota ja työhyvinvointia.

Ulkoasiainministeriö julkisti syyskuussa 2009 selvityksen Suomen edustautumisesta ulkomailla. Ulkoasiainministeriön alaisuudessa toimii 86 diplomaattista edustustoa ja 12 konsuliedustustoa. Edustustoissa työskentelee noin 1 800 henkilöä, joista kaksi kolmasosaa on asemamaista palkattuja ja yksi kolmasosa Suomesta lähetettyjä. Edustustoverkon kustannukset ovat vuositasolla 130 milj. euroa, mikä on kaksi kolmasosaa koko ulkoasiainhallinnon vuotuisista toimintamenoista. Selvityksen mukaan edustustoverkon laajuus ja edustustojen sijainnit vastaavat varsin hyvin edustustojen palveluihin kohdistuvaa kysyntää, eli muutostarpeet ovat verraten vähäisiä. Selvitys ei sisällä ehdotuksia muutoksiksi edustustoverkkoon. Mahdollisista muutoksista on tarkoitus päättää tapauskohtaisesti. Viimeisin muutos edustustoverkkoon on aikaisemmin tänä vuonna tehty päätös uuden suurlähetystön perustamisesta Kazakstaniin. Sen perustamiskustannukset ja vuosittaiset käyttökustannukset katetaan muualla ulkoasiainhallinnossa toteutettavilla leikkauksilla.

Selvityksessä todetaan ulkoasiainhallinnon tehtävien kasvu sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelman edellyttämä henkilötyövuosien vähentäminen. Selvitys sisältää ehdotuksia jatkotyöksi. Nämä koskevat yhteistyön selvittämistä ja vahvistamista opetusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sisäasiainministeriön,

Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa.

Käsiteltävänä olevan talousarvioesityksen mukaan ulkoasiainministeriön tavoitteena on edustustoverkon toiminnan turvaaminen valtionhallinnon tuottavuusohjelma huomioon ottaen. Ulkoasiainvaliokunta ei pidä tavoitetta riittävänä vaan katsoo, että edustustoverkkoa ja sen toimintaa on kyettävä myös kehittämään uusien tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että edustustoverkon kehittämisessä huomioidaan muun muassa Lissabonin sopimuksen voimaan saattamisen myötä perustettava Euroopan ulkosuhdehallinto sekä Pohjoismaiden edustustojen yhteistyön edelleen kehittäminen. Tässä yhteydessä olisi Pohjoismaiden edustustoyhteistyötä voitava tarkastella laajemmin kuin vain kunkin yksittäisen ratkaisun esille tullessa, esimerkiksi ulkoasiainhallintojen edustustoverkoston 5—10 vuoden aikavälin kehityssuunnitelmien yhteydessä. Edustustoverkon kehittämiseen tarvittavien resurssien suhteen valiokunta kiinnittää huomiota kehitysyhteistyömäärärahojen kasvuun liittyvään mahdollisuuteen osoittaa osa kehitysyhteistyömäärärahoista kehitysmaissa toimivien edustustojen kehittämiseen liittyen muun muassa paikallisen yhteistyön määrärahoihin. Lisäksi valiokunnan mielestä ulkoasiainhallinnossa voitaisiin selvittää mahdollisuuksia lisätä edelleen asemamaista palkattujen osuutta edustustojen henkilöstöistä siinä määrin kuin paikallisesti palkkaaminen tuottaisi muualla ulkoasiainhallinnossa hyödynnettävissä olevia säästöjä.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

UaVL 8/2009 vp — HE 138/2009 vp

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Elisabeth Nauc�ler /r
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Aila Paloniemi /kesk
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Pekka Ravi /kok
	Eero Heinäluoma /sd	Eero Reijonen /kesk
	Antti Kalliomäki /sd	Ben Zyskowitz /kok
	Ilkka Kanerva /kok	vjäs. Krista Kiuru /sd
	Timo Kaunisto /kesk	Esko-Juhani Tennilä /vas
	Katri Komi /kesk	Erkki Tuomioja /sd.
	Annika Lapintie /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teemu Sepponen.