Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asiantuntijan kuuleminen 13.9.2023

Asiantuntijalausunto

Ulkopoliittisen Instituutin tehtävä ja vaikuttavuus

Ulkopoliittisen instituutin (UPI) tehtävänä on tuottaa kansainväliset mitat täyttävää tieteellistä asiantuntemusta omalla tutkimusalallaan ja tarjota sitä poliittisen päätöksenteon ja julkisen keskustelun tarpeisiin sekä kansainvälisen tieteellisen tutkimuksen ja keskustelun tueksi. UPI:lla on myös asiantuntijuuteen liittyvä kansallinen tavoitteensa erityisesti tutkimusaloilla, jotka ovat kansallisesti tärkeitä mutta joilla tutkijaresurssit ovat riittämättömiä.

Eduskunta tuki instituutin tutkimusta vuonna 2022 vahvistamalla edelleen UPIn rahoitusta. Eduskunnan ulkoasianvaliokunta UPI:lta pyytämä laaja selvitystyö Suomen osallistumisesta 20 vuotta kestäneeseen Afganistanin kriisinhallintaoperaatioon valmistui loppuvuonna, saaden runsaasti huomiota.

Vuonna 2022 Ulkopoliittinen instituutti osoitti, että se kykenee reagoimaan nopeasti kasvaneeseen yhteiskunnalliseen tiedontarpeeseen. Instituutin tutkijat antoivat kotimaisille ja ulkomaisille medioille satoja haastatteluja ja kommentteja, kuvaten turvallisuustilanteen yleistä muutosta, Ukrainan sotaa ja Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenhakemuksia sekä niiden mahdollisia vaikutuksia.

Vuonna 2022 UPI:n tutkimus keskittyi erityisesti Venäjän hyökkäyssodan seurauksiin ja Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyksiin sekä niiden geopoliittisiin vaikutuksiin. Euroopan unionin toiminta, Valko-Venäjän tilanne, Venäjän toimet ja sen Euroopan turvallisuusjärjestelmään kohdistuneet vaateet, sekä niiden vaikutukseen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan olivat tutkimuksen keskiössä edellisvuoden tapaan. Panostusta jatkettiin Yhdysvaltojen ja Kiinan-tutkimukseen sekä globaalin hallinnan kysymyksiin liittyen. Erityinen painopiste tutkimuksessa vuonna 2022 oli NATO-asiantuntijuuden kehittäminen sekä ydinaseisiin liittyvän osaamisen jalostaminen.

Syyskuussa 2022 Ulkopoliittinen instituutti järjesti Helsinki Security Forumin, pohjoismaiden merkittävimmän ulko- ja turvallisuuspolitiikan konferenssin, joka kokosi yhteen poliittisia päättäjiä, tutkijoita, virkamiehiä ja median edustajia Euroopasta ja Yhdysvalloista. Lajissaan ensimmäinen HSF-konferenssin toteutettiin yhdessä ulkoministeriö ja puolustusministeriön sekä valtioneuvoston kanslian kanssa. Tilaisuuden suojelijana toimi tasavallan presidentti.

Vuonna UPI:n tutkijoiden kansainvälinen näkyvyys kasvoi huomattavasti ohittaen kaikki Pohjoismaiset verrokki-instituutit. Instituutin kansainvälisestä näkyvyydestä kertoivat myös tutkijoiden kansainvälisten julkaisujen kasvavat lukumäärät kuin instituutin yhteistyö ja verkottuminen esimerkiksi kansainvälisten tutkimusrahoitusta koskevien hakujen yhteydessä.

UPIn tutkijat julkaisivat tieteellisiä monografioita, raportteja sekä lukuisia vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita kansainvälisillä foorumeilla. Instituutissa järjestettiin vuoden mittaan myös useita verkkopohjaisia kansainvälisiä tutkijatapaamisia. Lakisääteisillä tehtäväalueilla tutkimuksessa, päätöksenteon tukena sekä julkisen keskustelun fasilitoinnissa ulkopoliittisen instituutin tuloksellisuus oli korkealla tasolla.

UPIn tutkijoiden rooli monipuolistui merkittävästi suomalaisessa kansainvälisiin suhteisiin ja EU-asioihin liittyvässä julkisessa keskustelussa. Instituutin kotisivuilla julkaistujen politiikkarelevanttien

julkaisujen määrä pysyi hyvällä tasolla ja niiden vuotuinen näkyvyys saavutti ennätystason. Eniten ladattujen julkaisujen määrät nousivat edelleen useampaan tuhanteen, mitä voi pitää kansainvälisesti kilpailukykyisenä tasona. Instituutin tutkijoiden kotimainen ja globaali medianäkyvyys oli erittäin vahvaa, ja tutkijat olivat kysyttyjä asiantuntijoita niin valtionhallinnon kuin kansalaisyhteiskunnankin.

Ulkopoliittisen instituutin medianäkyvyyden vuonna 2022 kasvoi kaikissa medioissa mainintojen osalta yhteensä +263 % edellisvuoteen verrattuna. Kasvu oli suurta erityisesti kansainvälisessä mediassa, mutta myös kotimaisessa mediassa näkyi edelleen merkittävää nousua. Suuri osa alkuvuoden 2022 medianäkyvyydestä liittyi tutkijoiden antamiin haastatteluihin, jotka koskivat Venäjän hyökkäystä Ukrainaan sekä Suomen Natojäsenyyshakemusta. Instituutin tutkijoiden selkeä asiantuntijarooli näissä aiheissa nosti Ulkopoliittisen instituutin aiempaa tunnetummaksi toimijaksi kansainvälisessä mediassa.

Ulkopoliittinen instituutti julkaisi vuonna 2022 yhteensä 57 julkaisua. UPIn ulkoisia julkaisuja oli yhteensä 170. Edellisvuosien tapaan Instituutin julkaisuihin on kohdistunut runsaasti mielenkiintoa niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. UPI-julkaisujen pääasiallinen jakelukanava on verkkosivut.

Ulkopoliittisen instituutin julkaisema Ulkopolitiikka-lehti ilmestyi vuonna 2022 neljä kertaa; pääteemoina olivat mm. turvallisuuspolitiikka, lännen reaktio Ukrainan sotaan, lustraatio sekä globaalin etelän nousu maailmanpolitiikassa. UP-lehti tarttui aiheissaan Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamiin muutoksiin maailmanpolitiikassa ja herätti menestyksekkäästi keskustelua ja huomioita sekä perinteisessä että sosiaalisessa mediassa. Ulkopolitiikka-lehti onnistui pitämään tilaajamääränsä tasaisena ja laajentamaan seuraajamääriään sosiaalisen median kanavissa.

Tuottavuus ja taloudellisuus

Vuonna 2021 virastolle myönnettiin talousarviossa 4 082 000 euroa rahoitusta kaksivuotisena siirtomäärärahana. Tämän lisäksi virastolla oli käytössään edellisiltä vuosilta siirtynyttä määrärahaa 1 102 257,49 euroa. Kertomusvuonna kertyi tuottoja talousarvion ulkopuolisista lähteistä 1 497 749 euroa, joka on 747 336,47 euroa enemmän kuin vuonna 2021. Ulkoinen rahoitus koostuu yhteisrahoitteisen toiminnan hankerahoituksesta (84,84 %), kustannusten korvauksista (8,8 %) ja maksullisen toiminnan (julkaisumyynti) tuloista (6,2 %) sekä muista tuloista (0,2 %). Hankerahoitusta (1 270 601 euroa) on vuonna 2022 saatu pääasiallisesti muilta valtion virastoilta, EU-komissiolta sekä yksityisiltä säätiöiltä. Suurimpia rahoittajia ovat olleet Jane ja Aatos Erkon säätiö, Valtioneuvoston kanslia (tutkimus –ja selvitystoiminta), EU Technical instrument, Pohjoismainen ministerineuvosto, Suomen Akatemia ja Huoltovarmuuskeskus.

Virastolle myönnettyjen toimintamenomäärärahojen nettomääräinen yhteiskäyttö oli 4 064 416 euroa, joka oli n. 3 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021. Toimintamenomäärärahaa siirtyi 1 119 841 euroa vuodelle 2022 ja siirtyvä erä kasvoi 17 584 eurolla. Tulopuolen talousarviotilejä (11.04.01 ja 12.39.10) käytettiin kustannusten korvausten ja lehtimaksuista kertyneiden arvonlisäverojen tulouttamiseen valtion talousarvioon. Arvonlisäveroihin varattua arviomäärärahaa 21.30.39 käytettiin kertomusvuonna 255 280 euroa, joka oli 35 280 budjetoitua enemmän.

Maksullisen toiminnan tuotot, 93 803 euroa, on noussut n. 38 prosenttia edellisvuodesta. Maksullisen toiminnan tulot käsittävät edelleen suurimmaksi osaksi UP-lehden tilausmaksuja (72 736 euroa) sekä yhden UM:n tilaamaan tilaustutkimuksen tuotot (21 067 euroa). Tuotto- ja kululaskelman muut toiminnan tuotot käsittävät yhteistoiminnan kustannusten korvaukset ja

yhteisrahoitteisen hanketoiminnan tuotot sekä muut tuotot. Näistä yhteisrahoitteisen toiminnan tuottojen määrä on vähän yli kaksinkertaistunut edellisvuoteen verrattuna. Kustannusten korvausten määrä on noussut paljon edellisvuodesta.

Tuotto- ja kululaskelmassa näkyvät henkilöstömenot ovat nousseet kertomusvuonna n. 12 prosentilla. Henkilöstökulujen nousu liittyy kertomusvuonna suurilta osin ulkoisen rahoituksen turvin täytettyihin määräaikaisiin tutkijapositioihin. Tämän lisäksi on jatkettu linjaa, jossa talousarviorahoitteisten tutkijapaikkojen lisäksi on palkattu nuorempia tutkijoita määrärahatilanteen niin salliessa.

Vuokrakulujen osalta toimitilojen vuokrat nousivat 8 prosenttia vuoden aikana. 38 000 euron nousu toimitilavuokrissa selittyy syyskuun alusta Upin käyttöön tulleella n. 200 neliön lisätilan vuokralla, joka nostaa Upin vuokrakuluja n. 70 000 eurolla vuosittain. Toimitilavuokrien indeksitarkistusten myötä vuokrat nousivat n. 3 % vuonna 2022.

Tarkasteltaessa talousarviorahoitteisen tutkimuksen kustannusten jakautumista, Euroopan unioni -tutkimusohjelman kustannukset ovat olleet isoimmat, Globaalin turvallisuuden –tutkimusohjelman kustannusten ollessa kertomusvuonna jakautunut myös uudelle ”Suomen ulkopolitiikka, Pohjois-Euroopan turvallisuus ja NATO-ohjelmalle”. Kustannuksiltaan ja henkilötyövuosimäärältään ulkoisen rahoituksen hankkeiden kustannukset yhteenlaskettuna ovat kertomusvuonna suuremmat kuin minkään yksittäisen ohjelman kustannukset talousarviorahoituksella. Suomen ulkopolitiikka -ohjelma on vielä vuoden 2022 aikana ollut perusteilla ja hakenut muotoaan, ollen kustannuksiltaan ja henkilötyövuosiltaan vielä pienin ohjelma EU:n itäisen naapuruston ja Venäjäohjelman kanssa.

Hankerahoitus nousi melkein kaksinkertaiseksi edellisvuoteen verrattuna, ollen 1 270 601 euroa. Hankkeiden määrä kokonaisuudessaan on vähän isompi kuin edellisvuosina ja lisäksi on ollut muutama tavanomaista isompi hanke. Vuonna 2022 Jane ja Aatos Erkon säätiörahoituksen käyttöä oli jonkin verran edellisvuotta enemmän, kulujen ollessa 288 337 euroa. Horizon 2020 rahoitteisen EUIDEA hankkeen osalta vuonna 2022 oli viimeinen vuosi ja kuluja ja sitä vastaavia tuloja oli vain alkuvuoden osalta. EU-hanketuloja lisäsi kertomusvuonna myös edellisvuonna EU-komission Technical instrumentin kautta saatu, kokonaisuudessaan 375 000 euron rahoitus, josta suurin osa kohdistui vuodelle 2022. Näin ollen EU:lta tullut rahoitus oli vuositasolla suurin tähän mennessä (n. 325 000 euroa). Myös muiden valtion virastojen kuten Ulkoministeriön, Puolustusvoimien sekä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa on ollut tutkimushankkeita, jotka näkyvät luvuissa. Valtioneuvoston selvitys –ja tutkimustoiminnan varojen kautta UPIssa oli monta hanketta vuoden 2022 aikana.

Jane ja Aatos Erkon säätiö oli UPIn ainoa rahoittaja säätiöpuolelta, ja sen tuki kohdistuu Yhdysvaltain tutkimukseen ja erityisesti sen puitteissa toteuttavaa tutkijanvaihto-ohjelmaan. Pohjoismainen ministerineuvosto rahoitti pohjoismaiseen huoltovarmuuteen liittynyttä hanketta 78 tuhannella eurolla vuonna 2022.

Henkilöstökulujen osuus hankkeissa on noussut samassa suhteessa hankkeiden tuottojen ja kulujen määrän kasvun kanssa. Palvelujen ostojen määrä oli edellisvuotta suurempi ja tämä johtuu ulkopuolelta osoitetuista tutkimuspalveluista etenkin liittyen EU:n rahoittamaan IBRRM hankkeeseen, johon liittyi ostopalveluita itävaltalaisilta hankkeen osatoteuttajilta. Hankkeiden muiden kulujen osuus on selvästi kasvanut, mikä johtuu muihin kuluihin luettavien matkakulujen selvästä kasvusta koronatilanteen helpottaessa. Kustannusvastaavuus (70 %) on taas hieman edellisvuotta korkeammalla tasolla, mikä on hyvä taso tilanteessa, jossa rahoittajien korvausmallit eroavat suuresti yhteiskustannusten osalta.

Vuonna 2022 talousarviorahalla rahoitettujen, UPIn perustoimintaan liittyvien seminaarien, kokonaiskustannukset olivat 109 846 euroa ja ulkoisiin hankerahoituksiin liittyneiden seminaarien kustannukset olivat 73 305 euroa. Vuonna 2022 ensimmäistä kertaa järjestetyn Helsinki Security Forumin kustannukset olivat 195 452 euroa, joista palkkakulujen osuus 35 721 euroa. Webinaareina järjestetyt tilaisuudet toivat säästöjä matka- ja tarjoilukulujen jäädessä pois. UPIn järjestämiä tapahtumia järjestettiin vuoden aikana kaikkiaan 85 kappaletta.

Ulkopoliittisessa instituutissa jatkettiin vuonna 2022 viraston sisäisiin toimintamalleihin sekä valta- ja vastuusuhteisiin liittyvää kehitystyötä tilanteessa, jossa viraston henkilöstömäärä on kasvanut. Instituutin hallitus hyväksyi uuden työjärjestyksen, joka selkeyttää viraston johtamisjärjestelmää. Viraston johto on teettänyt sisäisesti satunnaisotantaseurantaa laskujen maksatukseen, matkustuspalveluihin sekä ajanhallinnan kirjauksiin liittyen. Sisäistä ohjeistusta on päivitetty liittyen hallinnollisiin menettelyihin. Riskikartoitus ja kehitystyö yhdessä Eduskunnan kanssa liittyen mm. viraston turvallisuuskäytäntöihin on jatkunut. Viraston sisäisen valvonnan tilaa vuonna 2022 on arvioitu ottamalla huomioon viraston rahoitus, organisaation koko ja muut toimintaedellytykset. Arvion perusteella sisäinen valvonta ja riskien hallinta täyttää kohtuudella niille säädetyt edellytykset.

Vuonna 2022 ei ole havaittu väärinkäytöksiä ja Eduskunnan tilintarkastajien lausunnossa Ulkopoliittisen instituutin tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta vuodelta 2022 todetaan, että tilinpäätös ja toimintakertomus antavat viraston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot Ulkopoliittisen instituutin toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta, ja että toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot ovat yhdenmukaisia.