Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Asiantuntijan kuuleminen 17.4.2024

Asiantuntijalausunto

Kirjallisen lausunnon ovat laatineet Ulkopoliittisen instituutin talouspäällikkö Ann-Sofie Holmberg ja vs. apulaisjohtaja Mikael Mattlin.

Ulkopoliittisen instituutin tehtävä

Ulkopoliittinen instituutti (UPI) on riippumaton tutkimuslaitos, jonka tehtävänä on tuottaa korkeatasoista tutkimusta, tukea poliittista päätöksentekoa sekä osallistua akateemiseen ja julkiseen keskusteluun niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. UPI pyrkii tuottamaan huipputason tutkimustietoa kansainvälisestä politiikasta, taloussuhteista, Euroopan unionista sekä Suomen ulkopolitiikasta.

Venäjän aloittaman sodan myötä Euroopan turvallisuustilanne on muuttunut peruuttamattomalla tavalla. Sota vaikutti merkittävästi Suomen ja Ruotsin päätöksiin hakeutua NATOn jäseniksi. Suomesta tuli NATOn jäsenmaa keväällä 2023. Suurvaltojen väliset suhteet kiristyivät edelleen geopoliittisen ja geotaloudellisen kilpailun voimistuessa. Yhdysvallat määritteli Kiinan yhä selkeämmin strategiseksi päävastustajakseen, kun taas Venäjä nähtiin akuuttina uhkana. Euroopan osalta yhtenäisyys pakoterintamassa ja Ukrainan tukemisessa on ollut poikkeuksellisen vahva. Yhdysvaltojen lähestyvät presidentinvaalit alkoivat näkyä Ukrainan saamassa sotilaallisessa tukemisessa.

Muuttunut turvallisuuspoliittinen tilanne sekä Suomen NATO-jäsenyys lisäsivät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan tutkimuksen ja tiedon tarvetta ennennäkemättömällä tavalla. Vuonna 2023 Ulkopoliittisen instituutin (UPI) tutkimus keskittyi erityisesti Venäjän hyökkäyssodan seurauksiin; Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyksiin sekä Suomen NATO-rooliin; Euroopan unionin rooliin turvallisuuspolitiikassa; taloudellisten ja teknologisten keskinäisriippuvuuksien hallintaan, erityisesti Yhdysvaltojen, Kiinan ja EU:n muodostamassa kolmiossa; sekä ilmasto-, energia- ja vesikysymyksiin. Euroopan unionin toiminta, Venäjän toimet ja sen Euroopan turvallisuusjärjestelmään kohdistuneet vaateet sekä niiden vaikutukset Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan olivat tutkimuksen keskiössä edellisvuoden tapaan. Lisäksi tutkimuksessa on keskitytty lisäämään ymmärrystä ja kykyä ennakoida kansainvälisten taloudellisten ja poliittisten suhteiden muutoksia sekä globaalihallinnan haasteita tilanteessa, jossa suurvallat, alueellinen valtapolitiikka ja valtioiden perinteiset rajat ylittävät yhteydet (esim. infrastruktuuri, sosiaalinen media ja datavirrat) vahvistuvat. Instituutti keskittyi myös geotaloudellisten välineiden, kuten sanktioiden ja kaupan riippuvuuksien, sekä suurvaltapolitiikan tutkimukseen. Ohjelmarajat läpäisevät teemat ovat tärkeitä myös Suomen ulkopolitiikan kannalta, joten niiden ympärille oli mahdollisuus koota laajempia tutkimusverkostoja ja tilaisuuksia, joiden yhteiskunnallinen merkitys on suuri.

Ulkopoliittisen instituutin vaikuttavuus

Vuonna 2023 Ulkopoliittisen instituutin toiminta oli ennätyksellisen laajaa. Instituutin lakisääteiseen tehtävään kohdistui suurta yhteiskunnallista kysyntää, minkä vuoksi taloudellisten resurssien riittävyys alkoi muodostaa haasteen. UPI on viime vuosina käyttänyt aiemmin säästyneitä varoja vastatakseen kasvavaan kysyntään. Ilman lisääntyvää ulkoista rahoitusta instituutin kulurakennetta joudutaan tulevina vuosina hillitsemään samalla, kun eduskunnan rahoitusosuus alkaa laskea.

Ulkopoliittisen instituutin ulkopuolinen tutkimusrahoitus pysyi vahvana vuonna 2023. Instituutti sai edelleen rahoitusta valtioneuvoston strategisista tutkimus- ja selvitysvaroista (VN TEAS) rahoitettaviin

tutkimushankkeisiin. VN TEAS -rahoituksen lakkauttamisen ennakoitiin jo syksyllä vaikuttavan instituutin talouden suunnitteluun. Lisäksi vuonna 2023 instituutti sai projektirahoitusta muun muassa Suomen Akatemialta, Strategisen tutkimuksen neuvostolta, Euroopan unionin Horisontti Eurooppa -ohjelmasta, ministeriöiltä, Huoltovarmuuskeskukselta, Business Finlandilta sekä useilta muilta kotimaisilta ja ulkomaisilta rahoittajilta ja säätiöiltä. Instituutti jatkoi myös Jane ja Aatos Erkon säätiön rahoittamaa Yhdysvaltojen tutkimusta ja tutkijanvaihto-ohjelmaa.

Instituutin maine ja kotimainen sekä kansainvälinen näkyvyys säilyivät korkealla tasolla. Ulkopoliittinen instituutti osoitti myös kykenevänsä nopeaan reagointiin merkittävään yhteiskunnalliseen tiedontarpeeseen, kuten NATO-jäsenyyden analysoinnissa, Venäjän sodan vaikutusten arvioinnissa sekä syksyllä kriisiytyneessä Lähi-idän tilanteessa. Instituutin tutkijat antoivat satoja haastatteluja ja kommentteja kotimaisille ja ulkomaisille medioille. UPIn näkyvyys globaalissa mediassa säilyi erittäin korkealla tasolla, ohittaen Pohjoismaiset verrokki-instituutit.

Syyskuussa 2023 Ulkopoliittinen instituutti järjesti toistamiseen Helsinki Security Forumin (HSF), yhden Pohjoismaiden merkittävimmistä ulko- ja turvallisuuspoliittisista konferensseista. HSF kokosi yhteen poliittisia päättäjiä, tutkijoita, virkamiehiä ja median edustajia Euroopasta, Yhdysvalloista, Intiasta, Brasiliasta, Australiasta ja Singaporesta käsittelemään foorumin teemaa "Deter, Defend and Secure – Europe in the Era of Radical Uncertainty". HSF toteutettiin yhteistyössä ulkoministeriön, puolustusministeriön, Helsingin kaupungin sekä Patrian kanssa. Tilaisuuden suojelijana toimi tasavallan presidentti. HSFn vakiinnuttaminen osaksi eurooppalaista turvallisuuskonferenssien sarjaa on osa instituutin tulevaisuuden strategiaa, vaikka resurssit olisivatkin niukkenevia.

Lakisääteisillä tehtäväalueilla tutkimuksessa, päätöksenteon tukena sekä julkisen keskustelun fasilitoinnissa Ulkopoliittisen instituutin tuloksellisuus on korkealla tasolla. UPIn tieteellisen neuvoston (SAC) kesällä 2023 tuottamassa arviossa instituutin julkaisujen todettiin olevan korkealaatuisia.

Vuonna 2023 käynnistyi Ulkopoliittisen instituutin kolmivuotisen tutkimusohjelmakauden (2023–2025) ensimmäinen vuosi, jonka keskeiset tutkimusalueet kattavat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutokset, Euroopan unionin roolin kansainvälisessä kilpailussa, Venäjän ja sen naapuruston, sekä globaalin turvallisuuden ja sen hallinnan.

Suomen ulkopolitiikan, Pohjois-Euroopan turvallisuuden ja Nato –tutkimusohjelma aloitti toimintansa ohjelmamuodossa 2023. Ohjelma keskittyi arktisen alueen geostrategiseen kehitykseen, Itämeren alueen turvallisuuteen ja Pohjoismaiseen yhteistyöhön sekä analysoi Venäjän politiikkaa ja toimintaa erityisesti Pohjois-Euroopassa, erityisesti Suomen Nato-politiikkaa ja liittokunnan toimintaa Pohjois-Euroopassa. Vuoden 2023 aikana instituutti perusti kaksi uutta tutkimuskeskusta Globaali turvallisuus ja hallinta -tutkimusohjelman puitteissa, joten UPIssa toimii nyt kolme tutkimuskeskusta: Yhdysvaltojen politiikan ja vallan tutkimuskeskus, Globaalin järjestyksen ja Kiinan tutkimuskeskus sekä Ilmastopolitiikan ja -turvallisuuden tutkimuskeskus.

Vuoden alussa perustettiin Globaalin järjestyksen ja Kiinan tutkimuskeskus (CORD), jota johtaa tutkimusprofessori Mikael Mattlin. CORD menestyi ensimmäisenä toimintavuotenaan ulkoisen tutkimusrahoituksen hankkimisessa, saaden kilpailtua tutkimusrahoitusta Business Finlandilta ja MATINElta. Keskus teki tiivistä yhteistyötä Turun yliopiston Akatemia-hanke ForAcin kanssa.

Syksyllä 2023 perustettiin toinen tutkimuskeskus, Ilmastopolitiikka ja -turvallisuus -keskus (CLIPS), jota vetää tutkimusprofessori Antto Vihma. CLIPS onnistui myös ulkoisen tutkimusrahoituksen hankinnassa ja järjesti useita Climate Briefing -tapahtumia keskeisiin ilmastonmuutokseen liittyviin teemoihin.

UPIn tutkijoiden rooli monipuolistui entisestään suomalaisessa kansainvälisiin suhteisiin ja EU-asioihin liittyvässä julkisessa keskustelussa. Instituutin kotisivuilla julkaistujen politiikkarelevanttien julkaisujen määrä pysyi hyvällä tasolla, samoin kuin niiden vuotuinen näkyvyys. Instituutin tutkijoiden kotimainen ja globaali medianäkyvyys oli erittäin vahvaa, ja heitä pyydettiin asiantuntijoiksi sekä valtionhallinnon että kansalaisyhteiskunnan järjestämiin tilaisuuksiin.

UPIn tapahtumat ovat monimuotoistuneet ja uudistuneet merkittävästi muutaman viime vuoden aikana. Siinä missä lähes kaikki tilaisuudet olivat aiemmin osoitettu ainoastaan läsnäolijoille, nyt suurin osa tilaisuuksista toteutettiin niin, että niiden sisällöt ovat verkon kautta saatavilla myös laajemmalle yleisölle jälkikäteen. Suurin osa UPIn tapahtumien osallistujista ja seuraajista tuleekin nykyään verkon kautta. Tilaisuuksien tallenteita katsotaan huomattavia määriä jälkikäteen ja osaa niistä on jatkossa myös mahdollisuus kuunnella audiotallenteina.

Suurin osa UPIn tilaisuuksista järjestettiin englanniksi, mutta kysyntää on myös mitä suurimmissä määrin suomenkielisille tapahtumille. Tähän kysyntään vastatakseen UPI jatkoi suosittujen UPI Live – lähetysten tekoa ja järjesti mm. ensimmäistä kertaa oman paneelikeskustelun SuomiAreena – tapahtumassa. SuomiAreenassa järjestetty keskustelu ”Mitä Nato on ja mitä Nato ei ole” oli yleisömäärältään (500 henkilöä paikan päällä ja 546 live-lähetyksen parissa) UPIn vuoden suurin. Tapahtumien tallenteista katsotuin oli suomenkielinen UPI Live: Suomi Natossa – mikä muuttuu?

UPIn yhteiskunnallisesta uskottavuudesta kertoi myös sen suosio kumppanina erilaisten tilaisuuksien järjestämisessä. Työtä tukivat myös useat eri yhteistyökumppaneiden kanssa järjestetyt yhteistapahtumat. Niin instituutin omat kuin yhteistapahtumatkin keräsivät pitkin vuotta suuria osallistujamääriä. Vuoden 2023 merkittävimpien tapahtumien joukossa, Helsinki Security Forumin ohella, oli Yhdysvaltojen ulkoministeri Antony J. Blinkenin puhetilaisuus kaupungintalolla kesäkuussa, jonka UPI järjesti yhteistyössä Yhdysvaltain suurlähetystön ja Helsingin kaupungin kanssa. Tilaisuuden kutsuvierasyleisön lisäksi sitä seurasi tuhansia ihmisiä verkossa ja jälkikäteen.

Maaliskuussa Musiikkitalolla järjestetty vuosittainen FIIA Forum käsitteli Kiinaa ja globaalia järjestystä. Tilaisuus toimi myös instituutin uuden Globaalin järjestyksen ja Kiinan tutkimuskeskuksen avajaistilaisuutena. Tilaisuuden keynote-puhujina olivat kaksi nimekästä tutkijaa, professori A.I. Johnston Harvardin yliopistosta ja professori Yan Xuetong Tsinghuan yliopistosta. Syyskuussa järjestetty FIIA Climate Day toimi puolestaan UPIn uuden Ilmastopolitiikan ja turvallisuuden tutkimuskeskuksen avajaistilaisuutena.

Instituutin kansainvälisestä näkyvyydestä kertoivat niin sen tutkijoiden kansainväliset julkaisut kuin myös instituutin yhteistyö ja verkottuminen esimerkiksi kansainvälisten tutkimusrahoitushakujen yhteydessä. UPIn tutkijat julkaisivat tieteellisiä monografioita, raportteja sekä lukuisia vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita kansainvälisissä foorumeissa. Instituutissa järjestettiin vuoden mittaan useita fyysisiä, hybridejä sekä verkkopohjaisia kansainvälisiä tutkijatapaamisia.

Ulkopoliittisen instituutin asiantuntijat ovat vuonna 2023 antaneet lausuntoja eduskunnan eri valiokunnissa. Etenkin puolustusvaliokunta sekä ulkoasiainvaliokunta on käyttänyt paljon UPIn tutkijoiden asiantuntemusta

Voimakkaat muutokset kansainvälisessä politiikassa vaikuttivat siihen, että Ulkopoliittisen instituutin medianäkyvyyden kasvu vuonna 2022 oli poikkeuksellisen suurta edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2023 medianäkyvyys tasaantui, ja UPIn näkyvyys kaikissa medioissa laski mainintojen osalta yhteensä 36 % edellisvuoteen verrattuna, jolloin näkyvyys oli kaikkien aikojen korkeimmalla tasolla. Vuonna 2023 kotimaisessa verkkomediassa mainintojen määrä pieneni 39 prosenttia ja printtimediassa 33 prosenttia. Globaalin medianäkyvyyden lasku oli 35 prosenttia edellisvuoden poikkeuksellisesta lähes tuhannen prosentin noususta mainintojen määrässä. Kuitenkin UPIn

asiantuntijoiden kansainvälinen näkyvyys oli ennätyslukemissa median potentiaalisessa näkyvyydessä. Verrattuna vuoteen 2021 UPIn medianäkyvyys kansainvälisessä mediassa kasvoi kuitenkin 613 %.

Suuri osa alkuvuoden 2023 medianäkyvyydestä liittyi tutkijoiden antamiin haastatteluihin, jotka koskivat Venäjän hyökkäystä Ukrainaan sekä Suomen Nato-jäsenyyshakemusta. Suuren huomion erityisesti kansainvälisessä mediassa sai Yhdysvaltain presidentti Joe Bidenin vierailu Helsingissä. Instituutin tutkijoiden selkeä asiantuntijarooli näissä aiheissa nosti UPIn aiempaa tunnetummaksi toimijaksi kansainvälisessä mediassa.

Suomalaisessa mediassa UPIn näkyvyys oli laaja-alaista koko vuoden ajan. UPIn tutkijoita haastateltiin säännöllisesti ja monipuolisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisista aiheista. UPIn tunnettuus Suomessa pysyi korkealla tasolla.

Tuottavuus ja taloudellisuus

Vuonna 2023 virastolle myönnettiin talousarviossa 4 309 000 euroa rahoitusta kaksivuotisena siirtomäärärahana. Lisäksi virastolla oli käytössään edellisvuosilta siirtynyttä määrärahaa 1 119 841,25 euroa. Kertomusvuonna tuottoja talousarvion ulkopuolisista lähteistä kertyi yhteensä 1 266 525,52 euroa, mikä on 231 223,46 euroa vähemmän kuin vuonna 2022. Ulkoinen rahoitus koostui yhteisrahoitteisen toiminnan hankerahoituksesta (75,71 %), kustannusten korvauksista (20,00 %) ja maksullisen toiminnan, kuten julkaisumyynnin, tuloista (4,19 %), sekä muista tuloista (0,06 %).

Hankerahoitusta (1 212 765,11 euroa) saatiin pääasiassa muilta valtion virastoilta, EU-komissiolta sekä yksityisiltä säätiöiltä. Suurimpia rahoittajia olivat Jane ja Aatos Erkon säätiö, Valtioneuvoston kanslia (tutkimus- ja selvitystoiminta), Euroopan komissio, Suomen Akatemia ja Huoltovarmuuskeskus.

Virastolle myönnettyjen toimintamenomäärärahojen nettomääräinen yhteiskäyttö oli 5 105 510,28 euroa, mikä oli 26 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022. Toimintamenomäärärahaa siirtyi 323 330,97 euroa vuodelle 2024, ja siirtyvä erä väheni 796 510,28 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 306 253,04 euroa, mikä oli 76 253,04 euroa budjetoitua enemmän.

Maksullisen toiminnan tuottojen määrä (53 060,41 euroa) laski 43 prosenttia edellisvuodesta, koska Ulkopolitiikka-lehteä (UP-lehti) laskutettiin vain puoli vuotta. Maksullisen toiminnan tulot käsittävät UP-lehden tilausmaksut, jotka olivat 53 060 euroa. Tuotto- ja kululaskelman muut toiminnan tuotot sisältävät yhteistoiminnan kustannusten korvaukset, yhteisrahoitteisen hanketoiminnan tuotot sekä muut tuotot. Yhteisrahoitteisen toiminnan tuottojen määrä laski edellisvuoteen verrattuna, kun taas kustannusten korvausten määrä nousi huomattavasti. Osittain tämä johtui matkustamiseen liittyvien kustannusten korvauksista, mutta suurin osa kustannusten korvauksista liittyi Helsinki Security Forumin rahoitukseen yhteistyökumppaneilta. Nämä rahoitusosuudet (150 000 euroa) on kirjattu kustannusten korvauksiin. Lisäksi muita tuottoja oli 700 euroa.

Tuotto- ja kululaskelmassa näkyvät henkilöstömenot (sisältäen lomapalkkavelan muutoksen) nousivat kertomusvuonna noin 15 prosenttia. Henkilöstökulujen nousu johtui pääasiassa jatkuvista määräaikaisista tutkijapositioista. Lisäksi linjaa jatkettiin palkkaamalla nuoria tutkijoita talousarvion salliessa. Muihin kuluihin sisältyvät matkakulut kasvoivat kokonaisuudessaan. Matkakulujen kasvuun vaikutti tutkijoiden konferenssimatkustamisen selvä lisääntyminen pandemian jälkeen, ja suuri vaikutus oli myös seminaareihin ja erityisesti Helsinki Security Forumiin liittyvillä matkakuluilla.

Tarkasteltaessa talousarviorahoitteisen tutkimuksen kustannusten jakautumista, Euroopan unionin ja strategisen kilpailun -tutkimusohjelman kustannukset ovat olleet suurimmat. Kustannuksiltaan ja henkilötyövuosimäärältään ulkoisen rahoituksen hankkeiden kustannukset yhteenlaskettuna ovat kertomusvuonna suuremmat kuin minkään yksittäisen ohjelman kustannukset talousarviorahoituksella. Globaali turvallisuus ja hallinta -tutkimusohjelma oli kustannuksiltaan ja henkilötyövuosiltaan pienin ohjelma, mutta tutkijamäärältään mitattuna se oli suurin, sillä suuri osa ohjelman tutkijoista oli kiinnitettyinä ulkoisiin hankkeisiin.

Vuonna 2023 talousarviorahalla rahoitettujen, UPIn perustoimintaan liittyvien tapahtumien kokonaiskustannukset olivat 150 023 euroa, mikä oli enemmän kuin edellisvuonna. Ulkoisiin hankerahoituksiin liittyneiden seminaarien kustannukset olivat kertomusvuonna 116 428 euroa. Helsinki Security Forumin kustannukset olivat 242 482 euroa palkkakustannuksineen. Tapahtuma järjestettiin yhteistyössä muun muassa UM:n, PLM:n ja Patrian kanssa, ja siihen saatiin osarahoitusta yhteensä 150 000 euroa.

Hankerahoitus laski hieman edellisvuodesta, mikä johtui Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoituksen päättymisestä. Vuonna 2023 Jane ja Aatos Erkon säätiörahoituksen käyttöä oli hieman enemmän kuin edellisvuonna, kulujen ollessa 321 714,50 euroa. Jane ja Aatos Erkon säätiö oli Ulkopoliittisen instituutin ainoa rahoittaja säätiöpuolelta, ja sen tuki kohdistuu Yhdysvaltain tutkimukseen, erityisesti toteuttavaan tutkijanvaihto-ohjelmaan

EU:lta saatu rahoitus kasvoi vuonna 2023 ja oli yhteensä 101 170 euroa. Ulkopoliittisessa instituutissa oli samana vuonna kaksi EU:n rahoittamaa hanketta: monivuotinen ”Reignite Multilateralism via Technology” (REMIT) ja yksivuotinen ”Raising Awareness on Disinformation, Achieving Resilience” (RADAR). Lisäksi vuoden aikana varmistettiin rahoitus kahdelle muulle EU-hankkeelle.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) kautta Ulkopoliittisessa instituutissa oli vuonna 2023 kaksi hanketta: Teknologioiden kiertotalous osana Suomen kokonaisturvallisuuden kehittämistä ja hallintaa sekä NATO:n ydinlaitteiston pelotevaikutukset ja niiden vaikutukset Suomelle, joka päättyi vuoden aikana. VN TEAS-hankkeiden tuotot olivat yhteensä 101 300 euroa vuonna 2023. Suomen Akatemian rahoituksella vuonna 2023 oli käynnissä neljä aktiivista hanketta, joiden yhteenlasketut tuotot olivat noin 205 000 euroa.

Henkilöstökulujen osuus tutkimushankkeissa on selvästi kasvanut. Palvelujen ostoissa on lisäksi maksettu yksittäisille asiantuntijoille kirjoittajapalkkioita ja joitakin seminaarien järjestämiskuluja. Hankkeiden muiden kulujen osuus on myös kasvanut, mikä johtuu erityisesti matkakulujen merkittävästä lisääntymisestä koronatilanteen helpottaessa. Kustannusvastaavuus (58 %) on hieman edellisvuotta alhaisemmalla tasolla, mikä johtuu rahoittajien korvausmallien eroista yhteiskustannusten osalta.

Ulkopoliittisen instituutin toiminnassa on jatkettu viraston sisäisten toimintamallien ja valta- ja vastuusuhteiden kehittämistä. Lisäksi viraston johto on toteuttanut sisäistä satunnaisotantaseurantaa laskujen maksamiseen, matkustuspalveluihin ja ajanhallinnan kirjauksiin liittyen. Sisäistä ohjeistusta on päivitetty koskien hallinnollisia menettelyjä, ja riskikartoitus- ja kehitystyö yhdessä eduskunnan kanssa, erityisesti viraston turvallisuuskäytäntöihin liittyen, on jatkunut.

Vuoden 2023 aikana viraston sisäinen valvonta arvioitiin ottaen huomioon viraston rahoituksen, organisaation koon ja muut toimintaedellytykset. Arvioinnin perusteella sisäinen valvonta ja riskienhallinta täyttää kohtuudella sille säädetyt edellytykset.