Ulkoministeriö 22.10.2024

EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN HALLINTO- JA TURVALLISUUSJAOSTO 23.10.2024

HE 109/2024 vp, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2025; Ulkoministeriön pääluokka, ulkoministeri Valtosen kuuleminen

Edustustoverkon tilanne ja resurssit, turvallisuus ml. tietoturva

- Hallituskauden aikana viedään läpi ulkoasiainhallinnon uudistus, joka tukee uutta ulko- ja turvallisuuspolitiikan aikakautta. Hallitusohjelman ja ulkoasiainhallinnon uudistuksen pohjalta edustustoverkkoa tarkastellaan pitkäjänteisesti. Edustustoverkkoa kehitetään vastaamaan toimintaympäristön muutosta ja toiminnan prioriteetteja.
- Edustustoverkon toimintakyvyn ylläpitäminen nykyisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa tilanteessa on erityisen tärkeää ottaen huomioon myös tuleva turvaneuvostokampanja. Suomen edustustoverkko kattaa 92 edustustoa.
- Suomen valtiolla on omistuksessaan huomattava kiinteistöomaisuus ulkomailla. Näitä ovat pääasiassa ulkoministeriön edustustot, virka-asunnot ja muutama kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistö. Valtion omistuksessa on 83 kiinteistöä ja vuokratiloja 108 kpl. Kulttuuri- ja tiedeinstituuttikiinteistöjä on yhteensä seitsemän rakennusta kolmessa eri maassa.
- Talousarvioesitys on laadittu nykyisen edustustoverkon pohjalta. Edustustojen menoihin on vuonna 2025 varattu talousarviossa yhteensä 151,8 miljoonaa euroa mukaan lukien edustustojen henkilöstön palkkaus- ja muut henkilöstömenot.
- Myös edustustoille on jouduttu antamaan säästövelvoite vuodelle 2025 (2% vuoden 2024 toimintamenoista). Jatkossa myös esimerkiksi edustustojen hankintoja ja kiinteistöjen vuosikorjauksia joudutaan tarkastelemaan.
- Turvallisuuspalvelut edustustoverkolle tuotetaan keskitetysti ministeriöstä käsin kustannus- ja resurssisyistä. Edustustoissa ei ole erikseen päätoimista turvasta ja tietoturvasta vastaavaa henkilöä.
- Edustustojen tilaturva on yleisesti ottaen kohtuullisella tasolla. Turvatekniset järjestelmät ja fyysiset turvarakenteet on tähän asti pystytty asentamaan kaikkiin tarvittaviin edustustojen tiloihin.
- Turvallisen tiedonkäsittelyn osalta on suoritettu toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi edustustoverkossa. Turvallisen tiedonvälityksen järjestelmää on uudistettu ja laajennettu, jotta mahdollistetaan Suomelle luovutetun korkean turvatason kansainvälisen tietoaineiston käsittely.
- Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ovat jatkuvan laillisen ja laittoman tiedustelun kohteena. Uhka korostuu etenkin Suomen ulkomaan edustustoissa, joihin kohdistuu jatkuvasti laitonta kybertiedustelua ja sen yrityksiä.
- Kustannusten nousu ja erityisesti kasvaviin turvallisuusuhkiin reagoiminen aiheuttavat edustustoissa lisämenoja, joiden kattaminen nykyresurssien puitteissa on hankalaa ilman, että sillä on toiminnallisia vaikutuksia. Lisäksi edustustoverkoston toimitilojen ja tietoverkon korjausvelka heikentää edustustojen kokonaisturvallisuutta ja edustuston kykyä tuottaa palveluja.

Kiinteistöjen korjaustarpeet ja rahoitus

- Kokonaiskorjaustarve edustustoverkon omistuskohteissa on noin 120 miljoonaa euroa. Keskimääräinen kuntoluokka on tyydyttävä. Välitön investointitarve on noin 50-75 miljoonaa euroa. Useiden kiinteistöjen huono kunto ja peruskorjausten viivästyminen nostavat ylläpitokustannuksia.
- Talonrakennusinvestointimäärärahakehys on vuosittain kuusi miljoonaa euroa. Edustustojen vuosi- ja ylläpitokorjauksia on vuosittain voitu rahoittaa noin kahdella miljoonalla eurolla. Jatkossa tästä summasta joudutaan tinkimään.
- Arvokkaiden kiinteistötonttien osalta on mahdollisuus solmia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä, jossa yksityinen sijoittaja rahoittaa edustustorakennuksen ja asuinrakennuksen toteuttamisen. Tällainen tavoite on muun muassa Suomen Tokion suurlähetystön omistuskiinteistön osalta.
- Vuokrakiinteistöistä maksetaan vuositasolla 18,3 M€ vuokraa. Vuokrakiinteistöihin on tavoitteena investoida vain tarvittavat turvatekniset asennukset.

Katsaus Lähi-Idän tilanteesta ja vaikutuksista mm. rauhanturvaamiseen

- Lähi-idässä sotilaallinen eskalaatiokierre jatkuu. Hamasin laajasta terrori-iskusta Israeliin tuli 7.10.2024 kuluneeksi vuosi.

- Gazassa sotatoimet jatkuvat, eivätkä Yhdysvaltojen vedolla käydyt tulitaukoneuvottelut ole tuottaneet tuloksia. Humanitaarinen tilanne Gazassa on katastrofaalinen.
- Israelin ja Hizbollahin välinen Gazan sotaan liittyvä sotilaallinen eskalaatio jatkuu. Syksyn aikana Israel on aloittanut laajennetut ilmaiskut ja rajatun maaoperaation Libanonissa. Hizbollahin iskut Israeliin jatkuvat. Yhdysvallat ja Ranska yrittivät YK:n korkean tason viikolla saada aikaan sopimusta tulitauosta, mutta sen toteutuksessa epäonnistuttiin.
- Suomi osallistuu UNIFIL-operaatioon noin 200 rauhanturvaajalla ja on muiden joukkoja luovuttavien maiden tavoin vahvasti sitoutunut operaation YK:n turvallisuusneuvoston asettamaan mandaattiin. Muita huomattavasti Suomea isompia eurooppalaisia UNIFIL:n tukijamaita ovat Italia, Espanja, Ranska ja Irlanti.
- Suomi päättää kriisinhallintaosallistumisensa OIR-operaatiossa (Operation Inherent Resolve) Irakissa vuoden 2024 loppuun mennessä. Koalitiota johtava Yhdysvallat on syyskuussa sopinut Irakin kanssa siirtymävaiheesta, joka johtaa operaation päättymiseen.
- Israelin ja Iranin väliset jännitteet ovat nousseet entistä vaarallisemmalle tasolle Lähi-idän sotilaallisen eskalaatiokierteen jatkuessa. Israelin ilmoittamaa vastaiskua Iranin lähes 200 ohjuksella Israeliin 1.10.2024 tekemään iskuun odotetaan toteutettavaksi lähiaikoina.

Näkemys Suomen osallistumisesta kriisinhallintaa tulevaisuudesta ja roolista vastuun kantamisessa (ottaen huomioon mm. sen, että Irak-operaatio on loppumassa)

- Osallistumalla kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin EU:n, YK:n, Naton ja Etyjin puitteissa Suomi edistää konfliktialueiden yhteiskunnallista vakautta, rauhaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa. Kriisinhallinnalla vahvistetaan heikkojen valtioiden toimintaedellytyksiä ja niiden kykyä torjua turvallisuusuhkia. Suomen lähestymistavassa painottuvat kokonaisvaltainen kriisinhallinta sekä toiminnan vaikuttavuus ja tarveperustaisuus.
- Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan sekä Gazan sota heijastusvaikutuksineen ovat vaikuttaneet myös kriisinhallintaan. Suomi osallistuu tällä hetkellä 12 sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon enintään 450 sotilaalla. Suurimmat kriisinhallintaoperaatiot ovat YK:n UNIFIL-operaatio Libanonissa ja Nato-johtoinen KFOR-operaatio Kosovossa. Suomi osallistuu operaatioihin Ukrainassa, Välimeren alueella, Lähi-idässä ja Afrikassa, Punaisella merellä, Irakissa, Somaliassa ja Mosambikissa.
- Sotilaallisen kriisinhallinnan menot koostuvat ulkoministeriön momentin 24.10.20 suomalaisen kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenoista sekä puolustusministeriön momentin 27.30.20 kattavasta sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenoista. Vuonna 2024 budjetoidut määrärahat olivat noin 120 miljoonaa euroa ja vuonna 2025 menojen arvioidaan olevan edelleen yhteensä noin 120 miljoonaa euroa. Ulkoministeriön ehdotus vuoden 2025 talousarvioesitykseksi ulkoministeriön sotilaallisen kriisinhallinnan menoilla on 53 080 000 euroa.
- Siviilikriisinhallinnassa Suomen osallistumisen painopiste on Euroopassa ja lähinaapurustossa, jonka vakaudella on suorimmat heijastusvaikutukset Suomen turvallisuuteen. Ukrainan tukeminen ja turvallisuussektorin vahvistaminen on Suomelle ensisijaista. Suomi pitää yllä osallistumista myös Georgiassa, Armeniassa, Kosovossa ja Moldovassa. Afrikassa ja Lähi-idässä Suomen painopisteinä ovat Irak ja Somalia, missä tavoitteinamme on vakauttaa kriisialueita ja vaikuttaa hallitsemattomaan muuttoliikkeeseen puuttumalla ilmiön perussyihin. Valtioneuvoston kehyspäätöksellä siviilikriisinhallintamomentille on osoitettu vuodelle 2025 lähes kaksi miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2024. Ulkoministeriön ehdotus vuoden 2025 talousarvioesitykseksi siviilikriisinhallinnalle on 17 485 000 euroa.

Tilannekatsaus edustustojen vienninedistämistoiminnasta ja toimintojen uudistamisesta

- Ulkomaankauppa on suomalaisen yhteiskunnan ja hyvinvoinnin kivijalka. Kauppa luo vaurautta, vaikutusvaltaa ja turvallisuutta. Yksi hallituksen tärkeimmistä tavoitteista kauppapolitiikassa on panostaa viennin ja investointien edistämiseen ja tukea suomalaisten yritysten sijoittumista kasvaville markkinoille.
- Tällä hetkellä vienninedistämistä hoidetaan ulkomailla ulkoministeriön edustustoverkostossa ja Business Finlandin verkostossa. Verkostoilla on päällekkäistä hallintoa, erillisiä tiloja ja kaksi johtamisjärjestelmää. Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä linjasi 14.6.2024 Team Finland –verkostojen johtamisrakenteen uudistamisesta kotimaassa sekä Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroinnista ulkoasiainhallintoon. Uudistus toteutetaan tiiviissä yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. Jatkossa ulkomaanverkoston päällekkäisyydet puretaan ja vienninedistämiselle asetetaan yhdet yhteiset tavoitteet ja strategiat, mikä tehostaa toimintaa.

- Team Finland –uudistukseen nimetyn selvityshenkilö Elina Björklundin ja hänen tukenaan toimivan työryhmän työskentely on edennyt aikataulussa. Työ on määrä saada valmiiksi tammikuun 2025 loppuun mennessä. Budjettiriihessä tehty päätös, jonka mukaan Business Finlandin ulkomaantoimintojen budjettirahoitus siirretään ulkoministeriön hallinnonalalle vuoden 2025 alusta, on huomioitu työryhmän työssä. Ulkoministeriön tavoitteena on huolellisesti valmisteltu ja harkiten toteutettu integraatio.
- Ulkomaantoimintojen rahoituksen osalta syyskuun budjettiriihessä tehdyn päätöksen toimeenpanon valmistelut on aloitettu määrärahan siirtämiseksi työ- ja elinkeinoministeriöltä ulkoministeriölle vuoden 2025 täydentävän talousarvioesityksen yhteydessä. Määrärahan siirrossa edetään kaksivaiheisesti. 1.1.2025 ulkoministeriölle siirtyvä määräraha kattaa vain Business Finlandin ulkomaanverkon osuuden. Kotimaasta käsin hoidettavien ulkomaantoimintojen tuki-, ydin- ja ohjaustoimintojen määrärahasiirrot valmistellaan, kun siirrettävät toimintasisällöt on määritelty riittävästi määrärahasiirtoja varten. Toisen vaiheen määrärahasiirrot on suunniteltu tehtäväksi vuoden 2025 lisätalousarviossa. Lopullinen ulkomaantoimintojen yhdistäminen vie aikaa, ja siihen päästäneen joko vuoden 2025 tai vuoden 2026 aikana riippuen integroinnin eri vaiheiden ratkaisutavoista ja aikatauluista.
- Uudistuksesta aiheutuu lyhyellä aikavälillä kuluja, mutta arvion mukaan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä integraatiosta saavutettavat säästöt maksavat nämä moninkertaisesti takaisin.

Talousarvioesitystä täydentävän esityksen ennakointi vastuualueen osalta

- Toimintamenojen osalta talousarvioesityksen täydennykseen ehdotetaan vain määrärahasiirto VNK:lle liittyen matkustuspalvelujen neuvontaa ja tukeen.
- Talousarvioon ehdotetaan lisättäväksi momentti 24.01.02 Team Finland –uudistuksen toimeenpano. Momentille esitetään 21 042 000 euroa määrärahasiirtona työ- ja elinkeinoministeriön momentilta 32.01.05. Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä on 14.6.2024 linjannut Team Finland -verkoston johtamisrakenteen uudistamisesta kotimaassa sekä Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroinnista ulkoasiainhallintoon. Hallitus on 3.9.2024 linjannut, että se sitoutuu turvaamaan riittävät voimavarat suomalaisyritysten kansainvälistymistä ja vientiä edistäville Team Finland -ulkomaanpalveluille. Business Finlandin ulkomaantoimintojen budjettirahoitus siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta ulkoministeriön hallinnonalalle vuoden 2025 alusta. Toimintojen siirron yksityiskohdat selkiytyvät kuluvana vuonna ja ensi vuoden alkupuolella.
- Ulkoministeriön täydennysehdotus sisältää myös sotilaallisen kriisinhallinnan käyttösuunnitelman tarkennuksia. Suomen osallistuminen Irakin koulutusoperaatioon päättyy kuluvan vuoden lopussa. Momentille on lisätty vuonna 2024 alkanut NSATU/NATO Security Assistance and Training for Ukraine -operaatio. Muut muutokset ovat lähinnä operaatioiden suunnitteluperusteiden, erityisesti palkkauskustannusten ja henkilöstömäärien, tarkennuksia. Muutosten jälkeen momentin ns. varalla olo –määrärahaa on noin 8 miljoonaa euroa. Määrärahalla varaudutaan muutoksiin erilaisiin muutoksiin nyt käynnissä olevissa operaatioissa sekä mahdollisiin uusiin operaatioihin.
- Eräät valtionavut –momentin käyttöperusteita esitetään täydennettäväksi siten, että määrärahaa voidaan myöntää myös sellaisille yhteisöille, jotka edistävät yritysten kansainvälistymistä. Muutoksessa on otettu huomioon Team Finland –uudistus siten, että momentin määrärahan puitteissa valtionavustuksia voidaan myöntää myös sellaisille yhteisöille, jotka tukevat yritysten kansainvälisen yritystoiminnan edistämistä ja kansainvälistymiseen tähtäävien palvelujen kehittämistä ja tuottamista. Tällaisia ovat mm. erilaiset kauppakamarit.

Vastuualueen kipupisteet talousarvioesityksessä

- Osana hallituksen lisätoimia valtiontalouden sopeuttamiseksi hallinnonalalle on kohdistettu yhteensä 115 miljoonan euron lisäsäästöt vuodelle 2025. Valtioneuvoston kevään 2024 kehyspäätöksessä ulkoasiainhallinnonalalle osoitetut säästöt on kohdennettu toimintamenoihin, talonrakennuksiin, kehitysyhteistyöhön, siviilikriisihallintaan, Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyöhön sekä hallinnonalan vapaaehtoisiin rahoitusosuuksiin kansainvälisille organisaatioille.
- Toimintamenoihin on kohdennettu viiden miljoonan euron säästövelvoite, joka kohdennetaan pääasiassa ministeriön Suomen toimintoihin. Säästövelvoite ei nykyarvioiden mukaan johda irtisanomisiin tai lomautuksiin.
- Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden määrä laskee noin kymmenellä, kun määrärahaan on kohdennettu kahden miljoonan euron säästö.

- Kehitysyhteistyön osalta hallituskauden leikkaukset ovat vaikuttaneet merkittävästi ulkoministeriön hallinnoiman varsinaisen kehitysyhteistyömäärärahojen suunnitteluun. Suomen mahdollisuudet saavuttaa kansainvälinen sitoumus kohdentaa 0,7% BKTL:sta kehitysyhteistyöhön on entistä epätodennäköisempää saavuttaa.
- Säästöjen seurauksena talousarviosta poistetaan momentti 24.90.68 Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyö. Jo aloitetut hankkeet viedään loppuun nykyrahoituksen turvin.
- Eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet –momentille on kohdennettu 4,5 miljoonan euron lisäsäästö, joka on kohdennettu Suomen vapaaehtoisrahoitukseen eri kansainvälisille järjestöille. Tällä on vaikutusta Suomen kansainväliseen vaikuttavuuteen erityisesti turvaneuvostokampanjan alla. Kurssimuutokset vaikuttavat huomattavasti momentin määrärahatarpeeseen, sillä maksujen kokonaissummasta merkittävä osa on dollaripohjaista. Lisäksi EU:n mahdolliset päätökset Euroopan rauhanrahastosta voivat lisätä momentin määrärahatarvetta.