Valiokunnan lausunto UaVL 12/2018 vp─ HE 123/2018 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 22.10.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Pirkko Hämäläinen, ulkoministeriö
- apulaisosastopäällikkö Riitta Oksanen, ulkoministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi, ulkoministeriö
- johtava asiantuntija Tommi Toivola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Anna-Stiina Lundqvist, Kepa ry
- vaikuttamistyön päällikkö Katri Suomi, Kirkon Ulkomaanapu
- toiminnanjohtaja Helena Laukko, Suomen YK-liitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ulkoministeriön hallinnonalalle esitetään vuoden 2019 talousarvioehdotuksessa määrärahoja 1,122 mrd. euroa. Vuoden 2018 talousarvioon verrattuna esityksessä on lisäystä 19 milj. euroa. Budjettiesityksen perusteluissa hallinnonalan yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi vuodelle 2019 esitetään (i) Suomen ja suomalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen työskentelemällä Suomen ja sen lähialueiden sekä kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden hyväksi, (ii) sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän edistäminen, (iii) Suomen kasvua tukevien avoimien taloussuhteiden edistäminen ja suomalaisyritysten kansainväliseen kauppaan osallistumisen tukeminen, (iv) ihmisoikeuksien, tasa-arvon ja demokratian vahvistamiseksi työskenteleminen sekä (v) Agenda2030:n toimeenpanon edistäminen ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi toimiminen. Lisäksi toiminnassa todetaan otettavan huomioon seuraavat toiminnalliset painopis-

teet: arktiset alueet, Itämeren turvallisuus, Suomen ja Ruotsin yhteistyön vahvistaminen, transatlanttinen yhteistyö sekä rauhanvälitys.

Ulkoministeriön hallinnonala

Ulkoministeriön toimintamenoiksi vuodelle 2019 esitetään 224,8 milj. euroa. Summa on noin 5,3 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2018 talousarvioesityksessä.

Edustustoverkon osalta talousarviossa todetaan Suomen Bagdadin suurlähetystö avattavan uudelleen. Ulkoasiainvaliokunta pitää päätöstä hyvänä. Irakin kehitys vaikuttaa myös Suomeen, ja toimimalla paikan päällä voidaan aiempaa tehokkaammin edistää sekä kahdenvälisten että EU:n ja Irakin välisten suhteiden kehittämistä. Suurlähetystön avaamisella voidaan myös luoda aiempaa otollisemmat olosuhteet Suomessa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden irakilaisten paluukysymysten hoitamiselle.

Yleisesti ottaen edustustoverkkoon liittyen ulkoasiainvaliokunta korostaa pitkäaikaista kantaansa kattavan ja toimivan edustustoverkon tärkeydestä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanossa. Joustava ja tarkoituksenmukainen läsnäolo maailmalla on tiedon ja vaikutusvallan lähde, joka palvelee Suomen ja suomalaisten etuja laajalti valtionhallinnon ja yhteiskunnan eri sektoreilla. Edustustoverkon tulevaisuutta ajatellen valiokunta kiinnittää huomion siihen, että edustustoverkon menot muodostavat selkeästi suurimman kokonaisuuden ulkoasiainhallinnon toimintamenoista. Tämä tarkoittaa sitä, että uudet mahdolliset säästövelvoitteet, kuten vuodesta 2020 alkaen valtionhallintoon suunnitteilla olevat digisäästöt, pystyttäisiin suunnitellussa laajuudessaan toteuttamaan vain edustustoverkkoa supistamalla.

Edustustoverkon osalta valiokunta kiinnittää lisäksi huomion valtion edustustokiinteistöjen huonoon kuntoon sekä vuokrakiinteistöjen osalta merkittäväksi kohonneeseen kokonaisvuokratasoon. Vuosia jatkunut tilanne, jossa 90 edustuston kunnossapitobudjetti on noin 5 milj. euroa vuodessa, on kestämätön. Alhainen määrärahataso on johtanut akuuttiin ongelmaan, jossa valtion omistamien kiinteistöjen korjausvelka kasvaa ja kiinteistöomaisuuden arvo laskee. Lisäksi saadun selvityksen mukaan edellä mainittua investointimäärärahaa kuluu enenevässä määrin vuokrakiinteistöjen kunnossapitoon. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa todettiin ulkoministeriön valmistelevan parhaillaan kiinteistöstrategiaa edellä mainittujen haasteiden ratkaisemiseksi. Ulkoasiainvaliokunta peräänkuuluttaa asiassa sellaisen kestävän ja riittävän pitkäjänteisen ratkaisun aikaansaamista, että kiinteistöjen elinkaarikustannukset pystytään huomioimaan alusta loppuun saakka. Osana ratkaisua tulee myös tarkastella kiinteistöjen omistamisen ja vuokraamisen suhdetta. Valiokunta korostaa, että keskeisimpien edustustojen osalta on pääsääntöisesti järkevämpää olla omistus- kuin vuokrakiinteistöissä, koska pitkällä tähtäimellä omistuskiinteistöt tulevat vuokraamista edullisemmiksi.

Edustustoverkon ja -kiinteistöjen suunnitteluun ja kehittämiseen liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoministeriö jatkaa erityisesti pohjoismaisen edustustoyhteistyön kehittämistä muuan muassa Thorvald Stoltenbergin raporttiin pohjautuvien suositusten pohjalta. Tulee myös tarkastella yhteistyömahdollisuuksia muiden EU-maiden ja EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa.

Valiokunta myös painottaa edustustojen työntekijöiden turvallisuudesta huolehtimisen tärkeyttä ja siitä aiheutuvien kustannusten huomioimista edustustoverkon ylläpidossa.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa viennin ja investointien edistämiseen tähtäävän toiminnan tärkeyttä Suomen kaltaiselle avoimelle ja ulkomaankaupasta riippuvaiselle maalle. Viimeisin tähän toimintaan liittyvä uudistus toteutettiin vuoden 2018 alussa perustettaessa Business Finland -organisaatio yhdistämällä Finpro ja Tekes yhdeksi toimijaksi. Asiasta antamassaan lausunnossa ulkoasiainvaliokunta totesi pitävänsä uudistuksen keskeisimpänä kysymyksenä organisaation ulkomaanverkoston resursointia (UaVL 9/2017 vp). Saadun selvityksen mukaan Business Finlandin henkilöstöstä työskentelee ulkomaanyksiköissä tällä hetkellä 114 asiantuntijaa. Luku on tarkoitus kasvattaa 140:een vuoden 2019 loppuun mennessä, ja pidemmän tähtäimen tavoitteena on 150—200 asiantuntijaa ulkomailla. Ulkoasiainvaliokunta pitää suuntaa oikeana ja painottaa edelleen ulkomaantoimintojen resursoinnin tärkeyttä, samoin kuin organisaation saumattoman ja tiiviin yhteistyön tärkeyttä ulkoministeriön kanssa sekä ulkomailla että kotimaassa. Valiokunta jatkaa vienninedistämistoiminnan ja sen kehittämisen tarkkaa seuraamista ja pitää tärkeänä toiminnan säännöllistä arvioimista, erityisesti yritysten näkökulmasta.

Kehitysyhteistyö

Vuoden 2019 talousarvioesityksessä kehitysyhteistyöhön esitetään myönnettäväksi 988,67 milj. euroa. Summa on 102 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2018. Saadun selvityksen mukaan nousu johtuu suurimmalta osin Euroopan kehitysrahastoon maksettavan summan kasvusta sekä kehitysyhteistyömäärärahoiksi laskettavien pakolaiskulujen uudesta laskentatavasta. OECD:ssä sovitun uudistuksen myötä myös kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden pakolaisten kulut lasketaan kehitysavuksi vuoden 2019 alusta lähtien.

Suomen vuoden 2019 kehitysyhteistyömäärärahataso vastaa noin 0,41 prosenttia bruttokansantulosta (v. 2018: 0,38 %; v. 2017: 0,41 %; v. 2016: 0,44 %; v. 2015: 0,55 %; v. 2014: 0,59 %; v. 2013: 0,53 %; v. 2012: 0,51 %; v. 2011: 0,51 %; v. 2010: 0,55 %; v. 2009: 0,47 %). Ulkoasiainvaliokunta painottaa pitkäaikaista kantaansa, jonka mukaisesti Suomen pidemmän aikavälin tavoitteena tulee olla kehitysrahoituksen nostaminen YK:n ja EU:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta. Tavoite on kirjattu myös nykyiseen hallitusohjelmaan. Valiokunta toistaa aiemman kantansa, jonka mukaisesti valtioneuvoston tulee valmistella ohjelma kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseksi vastuullisella ja ennakoivalla tavalla asteittain kohti 0,7 prosentin tavoitetasoa (UaVL 8/2017 vp). Valiokunta pitää myönteisenä, että saadun selvityksen mukaan tällainen suunnitelma on valmisteilla. Valmistelutyöhön liittyen valiokunta painottaa, että aiemmin Suomen saavuttaessa 0,7 prosentin tavoitetta käytössä on ollut erillinen rahoitusmekanismi —päästökauppa —tavoitteeseen pääsemiseksi. Lisäksi valiokunta painottaa, että myös kehityspolitiikan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen on syytä kiinnittää entisestään huomiota niin, että lisäresurssit osataan aikanaan ohjata sektoreille, joista saatavat hyödyt ja lisäarvo tukevat Suomen kehityspolitiikan tavoitteita vahvimmin.

Suomen kehityspolitiikan vahvana kärkenä valiokunta korostaa naisten ja tyttöjen oikeuksien, mukaan lukien seksuaaliterveyden ja -oikeuksien, edistämistä. Tämä painopiste on huomioitu asianmukaisesti talousarvioesityksessä. Valiokunta korostaa erityisesti Afrikan merkitystä Suomen kehityspolitiikan keskiössä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi työskentelee aktiivisesti

myös sen eteen, että EU:n kehitysyhteistyötä saadaan koordinoidusti kanavoitua Afrikan mittaviin kehityshaasteisiin niin, että kansalaisilla alueen maissa on mahdollisuus rauhallisiin elinolosuhteisiin ja toimeentulomahdollisuuksiin.

Valiokunta korostaa myös kansalaisjärjestöjen merkitystä kehitysyhteistyön toimeenpanijoina. Vuosina 2016 ja 2017 toteutetut evaluointihankkeet osoittivat, että järjestöjen toimeenpanemilla kehitysyhteistyöohjelmilla on saavutettu monipuolisia tuloksia ja että niiden kautta tehty kehitysyhteistyö on tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Valiokunta pitää tärkeänä näiden tulosten huomioimista jatkossakin Suomen kehityspolitiikkaa toimeenpantaessa ja kehitettäessä.

Kehityspoliittisen selonteon linjausten mukaisesti talousarvioesityksessä näkyy myös yksityissektorin kasvanut rooli Suomen kehityspolitiikassa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa kansalaisjärjestöjen ja yksityissektorin tekemän kehitysvaikutteisen työn tukevan toisiaan. On tärkeää, että valtioneuvostossa kiinnitetään enenevässä määrin huomiota järjestöjen ja yritysten välisen yhteistyön kehittämiseen niin, että järjestöjen kehitysyhteistyökokemus, -osaaminen ja kontaktit saadaan myös yritysmaailman käyttöön.Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota Suomen 1325-verkoston sekä puolueiden demokratiajärjestön Demo ry:n taloudellisiin toimintaedellytyksiin.

Rauhanvälitys

Ulkoasiainvaliokunta korostaa rauhanvälityksen merkitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valiokunta on kiinnittänyt useissa viimeaikaisissa mietinnöissään ja lausunnoissaan huomion tarpeeseen riittävän nopeista ja joustavista rahoitusjärjestelyistä sektorille (UaVL 8/2017 vp, UaVM 9/2016 vp, UaVL 9/2016 vp, UaVL 7/2016 vp, UaVM 3/2016 vp). Valiokunta pitää myönteisenä, että talousarvioesityksessä todetaan rauhanvälitys yhdeksi ulkoministeriön toiminnalliseksi painopisteeksi. Saadun selvityksen mukaan siihen on vuoden 2019 talousarvioesityksessä varattu 700 000 euroa siviilikriisinhallintamomentilta. Valiokunta toteaa, että talousarvioesityksestä puuttuu edelleen tieto rauhanvälitykseen kokonaisuudessaan ulkoministeriön hallinnonalalla käytävissä olevista varoista. On tärkeää pystyä osoittamaan niin sotilaallisen kriisinhallinnan kuin siviilikriisinhallinnan samoin kuin kehitysyhteistyön keinoin rauhanvälitykseen käytettävissä olevat resurssit. Valiokunta pitää tällaisen kokonaisuuden huomioivan resurssilinjauksen muodostamista tärkeänä. Ilman sitä rauhanvälityksen pitkäjänteinen kehittäminen on vaikeaa ja vaarana on osittain painopisteen jääminen peria
atteelliseksi.

Valiokunta korostaa rauhanvälitystoiminnassa suomalaisten kansalaisjärjestöjen erityisosaamisen ja kontaktien hyödyntämistä sekä toiminnan kehittämistä YK:n päätöslauselmien 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus " ja 2250 ”Nuoret, rauha ja turvallisuus” mukaisesti. Myös valiokunta katsoo erityisesti pohjoismaisen yhteistyön tarjoavan mahdollisuuksia rauhanvälityskapasiteetin ja -toiminnan kehittämiseksi muun muassa hyödyntämällä Pohjoismaiden neuvoston asiasta vuonna 2017 hyväksymää suositusta sekä Pohjoismaiden naisvälittäjäverkostoa.

Ulkoministeriön hallinnonalan muut menot

Edellä mainittujen kehitysyhteistyöjärjestöjen lisäksi ulkoasiainvaliokunta korostaa kansalaisjärjestöjen toiminnan tärkeyttä myös laajemmin Suomen ulkopolitiikan tavoitteiden edistämisessä. Momentille 24.90.50 ”Erät valtionavut” on tällaisten järjestöjen tukemista varten varattu vuoden 2019 talousarvioesityksessä 1,541 milj. euroa. Summa on 200 000 euroa enemmän kuin vuonna 2018. Ulkoasiainvaliokunta toteaa myös muiden ministeriöiden alaisuudessa tuettavan Suomen lähialueisiin ja ulkopolitiikkaan liittyvien kysymysten parissa työskenteleviä järjestöjä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston tasolla lisätään koherenssia koskien suhtautumista ja linjauksia samalla sektorilla toimivien järjestöjen tukemista kohtaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Simon Elo sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala