

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2004 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2005

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan apulaispääsihteeri on 16 päivänä syyskuuta 2004 ilmoittanut ulkoasiainvaliokunnalle eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentista ilmenevässä tarkoituksessa, että hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp) on samana päivänä pidetyssä täysistunnossa lähetetty valtiovarainvaliokuntaan. Ulkoasiainvaliokunta on 21 päivänä syyskuuta 2004 pidetyssä kokouksessa päättänyt antaa valtiovarainvaliokunnalle lausunnon ulkoasiainministeriön hallinnonalan osalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Juhani Toivonen, yksikön päällikkö Elina Kalkku ja lähetystöneuvos Johan Schalin, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Olli-Pekka Jalonen ja talousjohtaja Timo Norbäck, puolustusministeriö
- puheenjohtaja Gunvor Kronman, Kehityspoliittinen toimikunta.

Lisäksi sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö ovat antaneet kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä esitetään ulkoasiainministeriön hallinnonalalle määrärahoja yhteensä 822 miljoonaa euroa, missä on lisäystä 56 miljoonaa euroa vuoden 2004 talousarvioon verrattuna.

Valtioneuvoston 5.2.2004 hyväksymä kehityspoliittinen ohjelma on pohjana talousarvioesityksessä kehitysyhteistyöhön ehdotetulle 600 miljoonalle eurolle, mistä 511 miljoonaa euroa on budjetoitu ulkoasiainhallinnon pääluokkaan. Kehitysyhteistyömäärärahoihin ehdotetaan lisäystä 54,5 miljoonaa euroa. Ehdotettu kehitysyhteistyömäärärahojen taso vastaa 0,39 % vuodelle 2005 ennustetusta bruttokansantulosta. Talousarvioesityksessä ehdotetaan myönnettäväk-

si kehitysyhteistyölle budjettivuoden määrärahojen lisäksi myös 540 miljoonan euron sitoumusvaltuudet, joista aiheutuvat menot ajoittuvat vuoden 2005 jälkeisille vuosille. Lähialueyhteistyöhön ehdotetaan myönnettäväksi 24 miljoonaa euroa, mikä on miljoona euroa vähemmän kuin vuonna 2004. Rauhanturvaamistointintaan on ehdotettu määrärahaa yhteensä 87 miljoonaa euroa, mikä on 9 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2004. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan rauhanturvajoukkojen ylläpitomenoja koskeva osuus on 47 miljoonaa euroa. Puolustusministeriön hallinnonalalle ehdotetaan 40 miljoonaa euroa rauhanturvaamistointinnan kalusto- ja hallintomeneihin. Rauhanturvaa-

mistoiminnan määrärahat on mitoitettu Suomen vuoden 2005 rauhanturvaamisoperaatioihin osallistumisen edellyttämien rauhanturvajouk-

kojen vahvuuksien ja tehtävävaatimusten mukaisesti. Operaatioissa on arvioitu olevan noin 1 000 rauhanturvaajaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kehitysyhteistyömäärärahat

Sitoumus- ja myöntövaltuudet

Kehitysyhteistyö on tärkeä osa turvallisuuspolitiikkaa. Kehitys- ja tuloerojen lisääntyminen vaikuttaa monien ongelmien ja kriisien taustalla. Kehityserot nousevat yhä tärkeämmäksi haasteeksi myös globalisaation hallinnassa. Valiokunta toteaa yleisesti — liittyen tämän lausunnon kaikkiin kolmeen kohtaan — että kehitysyhteistyötä ja kriisinhallintaa, tai niihin käytettäviä voimavaroja, ei tule asettaa keinotekoisesti vastakkain. Toiminnot täydentävät toisiaan pyrittäessä yhteiseen tavoitteeseen: inhimillisesti kestävään kehitykseen turvallisessa ympäristössä.

Vuoden 2005 talousarviossa kehitysyhteistyömenot ovat 600 miljoonaa euroa, mistä 511 miljoonaa euroa on budjetoitu ulkoasiainhallinnon pääluokkaan.

Kehitysongelmien ratkaiseminen edellyttää pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista toimintaa. Valiokunta korostaa, että Suomi on kansainvälisesti sitoutunut edistämään kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Tästä huolimatta kehitysyhteistyöhön osoitetut, pitkäaikaisen ja johdonmukaisen yhteistyön mahdollistavat sopimus- ja myöntövaltuudet ovat 80 miljoonaa euroa pienemmät kuin mitä ulkoasiainministeriö esitti talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kahden- ja monenvälisen yhteistyön sopimukset tehdään useiksi vuosiksi kerrallaan, ja niiden maksatukset eivät välttämättä jakaudu tasaisesti eri vuosille. Riittämättömät valtuudet johtavat lyhytaikaisiin sitoumuksiin ja kehitysavun laadun heikkenemiseen. Hyvän hallinnon

kannalta tämä ei ole perusteltua: byrokratia lisääntyy niin Suomessa kuin kehitysmaissa. Tietämissä pitkäaikaisissa hankkeissa jouduttaisiin esityksen vuoksi myös luopumaan jo suunnitelluista yhteistyösektoreista. Suomen EU-puheenjohtajuuskautena hankesuunnitteluun on henkilöresursseja vain rajoitetusti, ja sen vuoksi useampivuotiset hankkeet tulisi voida ennakoida myös vuodelle 2007.

Valiokunta on huolestunut tilanteesta ja edellyttää, että riittävät valtuudet erityisesti maa- ja aluekohtaiseen yhteistyöhön sekä YK:n erityisjärjestöille — YK:n kehitysohjelma (UNDP), lastenrahasto (UNICEF) ja väestörahasto (UNFPA) — varmistetaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sopimus- ja myöntövaltuuksien epääminen vaarantaa muun muassa Afganistanin jälleenrakentamisen, HIV/AIDS-ohjelmien ja NEPADin tukemisen sekä konfliktien ennaltaehkäisyn edistämisen. Nämä alueet ovat Suomen painopisteitä useilla eri sektoreilla — turvallisuus, kehitys ja ihmisoikeudet. Valiokunta on useaan otteeseen korostanut ennaltaehkäisevän toiminnan ja konfliktien ehkäisyn merkitystä vakauden aikaansaamisessa. Valiokunta korostaa myös paikallisen yhteistyön määrärahojen merkitystä ja tuloksellisuutta.

Valiokunta esittää, että valtiovarainvaliokunta lisää mietinnössään valtion vuoden 2005 talousarvioon momentin 24.30.66 perusteluihin kehitysyhteistyön myöntö- ja sopimusvaltuuksiin 80 miljoonaa euroa.

Kehitysmäärärahojen osuuden kehitys bruttokansantulosta

Valtioneuvoston tekemän kehyspäätöksen perusteella kehitysyhteistyön määrärahat tulevat vastaamaan käytössä olevien bkt-ennusteiden

mukaan noin 0,39 prosenttia bkt:sta vuonna 2005 ja 0,42 prosenttia vuonna 2006 sekä noin 0,44 prosenttia vuonna 2007.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kokonaisavun kasvaessa kohti 0,7 prosentin tavoitetta myös köyhimpien maiden (LDC-maat) tuki kasvaa pitkäaikaisten yhteistyömaiden suhteellista rahoitusosuutta lisättäessä, koska kahdeksasta maasta viisi (Etiopia, Mosambik, Tansania, Nepal, Sambia) on LDC-maata. Tässä yhteydessä valiokunta toistaa kantansa, jonka mukaan Suomen tulisi lisätä kehitysapuaan vähiten kehittyneille maille 0,15 prosenttiin bruttokansantulosta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2005 talousarvioesitys vaikeuttaa käytännössä kehitysyhteistyön kasvattamista tavoiteaikataulussa. Hallituksen hyväksymä kehyspäätös vuosille 2005—2008 merkitsee, että kehitysyhteistyömäärärahojen kasvun ennakoidaan vuodesta 2008 eteenpäin pysyvän vuoden 2007 tasolla. Kasvu hidastuisi siten vuonna 2008 yli 100 miljoonalla eurolla verrattuna tavoiteaikatauluun. Ilman riittäviä tämän hallituksen hyväksymiä valtuuksia, on kehitysyhteistyön määrän kasvattaminen sovitussa aikataulussa käytännössä hyvin vaikeaa.

Suomen ulkopoliittikan on oltava uskottavaa myös kehityskysymyksissä. Valiokunta ei pidä johdonmukaisena, että Suomen vaaliaikataulu vaikuttaa merkittävästi Suomen pitkäaikaisen yhteistyön toteuttamiseen köyhimpien kehitysmaiden kanssa.

Valiokunta katsoo, että uskottavan ja johdonmukaisen kehityspoliittikan tulee heijastua niin vuoden 2005 talousarviossa kuin tulevilla budjettiraameissa. Valiokunta korostaa, että hallituksen tulee toimia aktiivisesti niin, että 0,7 prosentin bkt-taso kehitysyhteistyömäärärahoissa vuoteen 2010 mennessä voidaan saavuttaa.

Osana kehitysyhteistyön harmonisaation lisäämistä taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD on esittänyt niin sanotun "silent partner" -järjestelmän käyttöä. Käytännössä

tämä tarkoittaa, että jokin valtio voi valtuuttaa toisen valtion hallinnoimaan osittain — esimerkiksi toisessa maassa tai jollain hallinnonalalla — kehitysyhteistyömäärärahojaan. Valiokunta pitää tarpeellisenä selvittää kiireellisesti, miten Suomi voisi osallistua tähän yhteistyöhön.

Rauhanturvaamistoiminnan rahoitus

Rauhanturvaamistoiminta rahoitetaan rauhanturvaamislain (514/1984) mukaan ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön budjeteista. Ministeriöt esittävät omat käyttösuunnitelmat (ulkoasiainministeriö: pääluokka 24.99.22 rauhanturvajoukkojen palkkaus- ja koulutusmenot, puolustusministeriö: pääluokka 27.30.22 rauhanturvajoukkojen hallinto- ja varustamismenot sekä tarkkailijatoiminnan menot). Molemmissa käyttösuunnitelmissa on myös ns. varalla-kohta yllättäviin menoihin. Lisäksi rauhanturvaamistoiminnan järjestömaksuja ja yhteisiä kuluja (YK, EU) rahoitetaan ulkoasiainministeriön jäsenmaksumomentilta 24.99.66.

Suomen rauhanturvaamistoiminnan vuosittaiset kokonaismenot ovat noin 100 miljoonaa euroa ja vastaavat noin 1 000 rauhanturvaajan vahvuutta. Rauhanturvaamislain mukaan enimmäismäärä voi kerrallaan olla 2 000 rauhanturvaajaa, mutta erikoisosaamisen tarve operaatioissa on nykyisten määrärahojen puitteissa Suomenkin osalta merkinnyt henkilöstömäärän vähentämistä. Myös operaatioiden huoltokustannukset ovat nousseet. Tällä hetkellä Suomella on yhteensä 979 rauhanturvaajaa kahdeksassa operaatiossa. Lähtökohtana on ollut, että toiminta mitoitetaan vahvistettujen menokehysten puitteisiin. Tarkistuksia on tehty kehyksen sisällä muun muassa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Uusien operaatioiden menot on rahoitettu lisätalousarvioilla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n kehitteillä olevien nopean toiminnan taistelujoukkojen operaatiokustannukset tulevat maksettaviksi nykyiseltä rauhanturvaamismomentilta, mikä saattaa nykyisten kehysten puitteissa rajoittaa osallistumista muuhun kriisinhallintaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että talousarviossa ennakoidaan riittävästi voimavaroja krii-

sinhallintatoimintaan osallistumiselle myös laajemmin.

Valiokunta kiinnittää huomiota uuden kehysmenettelyn vaikutukseen. Menokehykset ovat sitovia ja ne sisältävät myös lisätalousarviot. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kokonaiskehysten tiukkuus saattaa tulevaisuudessa johtaa tilanteisiin, joissa ennakoimattomiin rauhanturvaoperaatioihin ei voitaisi kohdentaa määrärahoja edes lisätalousarvion kautta.

Valiokunta katsoo, että hallinnolliset ratkaisumallit tai ennalta asetettu määrärahojen enimmäismäärä eivät viime kädessä saa rajoittaa ulkopoliittista päätösten tekovaltaa ja Suomen aktiivista osallistumista kriisinhallintaan.

Rauhanturvaamistoiminnan kustannusten arviointiin liittyy kriisien perusluonteeseen kuuluva ennakoimattomuus. Pidemmällä ajanjaksolla arvioiden epävarmuus lisääntyy entisestään. Ennakoimattomat menot on käytännössä hoidettu lisätalousarvioiden kautta. Hallinnollisesti tämä on suhteellisen kankea järjestelmä. Asiantuntijakuulemisissa onkin esitetty, että rauhanturvaamismäärärahojen osalta voitaisiin siirtyä kaksivuotisiin siirtomäärärahoihin. Mikäli rauhanturvaamismomentti muutettaisiin ylitettävissä olevasta arviomäärärahasta kaksivuotiseksi siirtomäärärahaksi, tulisi ns. varalla-kohta mitoitaa riittävän suureksi.

Valiokunta katsoo, että määrärahojen hallinnoinnin selkeyttämiseksi rauhanturvaamismäärärahojen osalta tulisi harkita siirtymistä kahden vuoden siirtomäärärahoihin.

Siviilikriisinhallinnan rahoitus

Kansainvälisten kriisien luonteen muuttuessa siviilikriisinhallinnan merkitys on kasvanut. Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut (UaVL 6/2001 vp, UaVM 27/2002 vp, UaVM 17/2003 vp), että siviilikriisinhallintaan tulisi osoittaa valtion talousarviossa määrärahoja samalla tavoin kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Valio-

kunta korostaa, että konfliktien ennaltaehkäisy on tärkeä osa siviilikriisinhallintaa. Pitkällä aikavälillä ennaltaehkäisy on kiistatta tehokkain keino konfliktinestossa ja sitä tulee vahvistaa.

Vuoden 2005 talousarviossa esitetään siviilikriisinhallinnan rahoitukseen yhteensä 14,392 miljoonaa euroa. Valiokunta pitää myönteisenä, että siviilikriisinhallinnan voimavaroja on viime vuosina lisätty, mutta toteaa, että suhteessa sotilaalliseen kriisinhallintaan määrä on edelleen pieni. Määrärahalla on vuosittain rahoitettu noin 80 siviiliasiantuntijan toiminta. Siviilikriisinhallintamäärärahat on ensisijaisesti suunnattu operatiiviseen osallistumiseen kansainvälisiin siviilikriisinhallintatoimiin ja tätä tukevaan toimintaan. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella siviilikriisinhallinnalle myönnettyt resurssit ovat edelleen riittämättömät, eikä toiminnan suunnitteluun, kehittämiseen ja koulutukseen voida täysimittaisesti panostaa.

EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin määrärahoista käytetään noin 30 prosenttia, vajaa 20 prosenttia käytetään ETYJin missioihin ja loput YK:n, EN:n sekä monikansallisiin operaatioihin sekä kansallisten valmiuksien kehittämiseen. EU:n toimintavalmiutta kehitetään, ja määrärahojen kasvupaineita nimenomaan tällä sektorilla on odotettavissa.

Siviilikriisinhallinnan koulutuksen koordinaatio ja yhteensovittaminen aloitettiin sisäasiainministeriössä vuonna 2003. Siviilikriisinhallinnan kotimaisen valmiuden kehittämiseksi suunnitellaan koulutusjärjestelmää, joka vastaisi siviilikriisinhallinnan vaatimuksia. Koulutuksen suunnittelussa on tärkeää ottaa huomioon siviilikriisinhallinnan operatiivinen luonne ja tarpeet. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomessa kehitetään siviilikriisinhallinnan koulutusvalmiuksia, ja viittaa ihmisoikeuspolitiikkaa koskeneessa mietinnössään (UaVM 12/2004 vp) esitettyyn kantaan, että ihmisoikeusnäkökohdat ja naisnäkökulma tulee ottaa läpäisyperiaatteella mukaan siviilikriisinhallinnan valmennuksessa. Vain koulutusta lisäämällä voidaan järjestelmällisesti tunnistaa ja ottaa huomioon eri päätösten ja toimenpiteiden vaikutukset ihmisoikeuksien

toteutumiseen ja naisten ja tyttöjen asemaan eri tilanteissa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että siviilikriisinhallinnan koulutusta tarkastellaan pitkän aikavälin tarpeista lähtien. Koulutuksen tulee tukea Suomen osallistumisvalmiuksia siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Siviilikriisinhallinnalle on vastaisuudessa turvattava riittävät voimavarat, ja silloin on varauduttava lisäresurssien tarpeeseen myös koulutusjärjestelmän kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Aulis Ranta-Muotio /kesk
jäs. Ulla Anttila /vihr
Jouni Backman /sd
Eva Biaudet /r
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Eero Lankia /kesk

Petri Neittaanmäki /kesk
Kalevi Olin /sd
Aila Paloniemi /kesk
Maija Perho /kok
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Bjarne Kallis /kd
Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.