

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2008 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2009

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2009 (HE 116/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla ulkoasiainvaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- valtiovarainministeri Jyrki Katainen

- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen
- alivaltiosihteeri Antti Sierla ja osastopäällikkö Ritva Koukku-Ronde, ulkoasiainministeriö
- budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö
- puheenjohtaja Nina Suomalainen ja pääsihteeri Juha Vuorenkoski, kehityspoliittinen toimikunta
- hankeneuvoja Hanna Lauha, Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys KEHYS ry
- kehityspoliittinen sihteeri Tytti Nahi, Kehitysyhteistyön palvelukeskus - KEPA.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kehitysyhteistyömenojen osuuden kehitys bruttokansantuotteesta

Suomi on Euroopan unionissa sitoutunut nostamaan kehitysyhteistyön bruttokansantulo-osuuden vähintään 0,51 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä osana kehitysyhteistymäärärahojen korottamista 0,7 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Käsiteltävänä olevan talousarvion mukaan vuonna 2009 kehitysyhteistymäärärahojen tason arvioidaan nousevan 0,46 prosenttiin BKTL:stä. Kansainväliseen kehitysyhteistyö-

hön talousarvioesityksessä esitetään yhteensä 916 milj. euroa, josta yhteensä 746 milj. euroa esitetään ulkoasiainministeriön pääluokan lukuun 30.

Ulkoasiainvaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan (UaVL 1/2007 vp, UaVL 3/2007 vp) korostanut, että kehitysyhteistyömenojen vakaa kasvu-ura on tärkeää kehityspoliitikalle, jonka perimmäisenä tavoitteena on maailman kehityksen tasapainottaminen kansainvälisen yhteisön toimin. Valiokunta on painottanut, että Suomen kehitysyhteistyön toteuttamisen kannalta euro-määräisten panostusten kasvu ja tuloksellinen kehityspoliittikka ovat olennaisia tekijöitä, mut-

ta myös prosentuaalisilla tavoitteilla on merkityksensä pitkäjänteisen määrärahakehityksen ylläpitäjänä sekä Suomen kansainvälisen maineen ja vaikutusvallan kannalta. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että Suomi tavoittelee YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvan jäsenen paikkaa kaudelle 2013—2014. Kehitysyhteistyömäärärahojen taso on keskeinen kriteeri valintaa tehtäessä.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että Suomi on yksiselitteisesti sitoutunut EU:n yhteiseen linjaukseen kehitysyhteistyömenojen vähimmäistasoista. Eurooppa-neuvoston päätelmissä toukokuussa 2005 (Vuosituhannen kehitystavoitteet: EU:n panos vuosituhannen kehitystavoitteiden tarkistamiseen YK:n korkean tason tapaamisessa vuonna 2005 — Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajien päätelmät 24.5.2005) sovittiin, että ne unionin jäsenvaltiot, joissa kehitysyhteistyön määrärahat eivät ole vielä nousseet 0,51 prosenttiin, sitoutuvat saavuttamaan kyseisen tason vuoteen 2010 mennessä ja jäsenvaltiot sitoutuvat saavuttamaan vuoteen 2015 mennessä kehitysyhteistyötavoitteen, joka on 0,7 prosenttia bruttokansantulosta.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä EU-maiden yhdessä tekemästä kehitysyhteistyömäärärahoja koskevasta linjauksesta on ehdottomasti pidettävä kiinni. Ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan valtiontalouden kehyksistä vuosille 2008—2011 annetusta selonteosta (UaVL 1/2007 vp) edellyttävänsä, että euromääräisten lisäysten ohella hallitus sitoutuu yksiselitteisesti täyttämään 0,51 prosentin kehitysyhteistyömäärärahatavoitteen vuonna 2010 tarvittaessa lisäämällä kehitysyhteistyömäärärahoja.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että Suomi ei ole saavuttamassa 0,51 prosentin tavoitetta vuonna 2010. Ulkoasiainvaliokunnan saaman alustavan arvioiden mukaan kehitysyhteistyömäärärahojen taso vuonna 2010 olisi 0,48 prosenttia BKTL:stä. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 0,51 prosentin tavoitetta ei eksplisiittisesti mainita vuoden 2009 talousarvioesityksessä. Vuoden

2008 talousarvioesityksessä tavoite mainittiin.

Talousarvioesityksessä todetaan, että hallitus varmistaa määrärahakehityksen, joka vie Suomen kohti YK:ssa asetettua 0,7 prosentin tavoitetta. Ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2008 (UaVL 3/2007 vp), että ulottamalla vuosien 2008—2011 kehyspäättökseen 2 prosentin kasvuennusteen vuoteen 2015 on karkeasti laskettavissa, että 0,7 prosentin kehitysyhteistyötavoitteen saavuttaminen merkitsee noin 1,5 miljardin euron kehitysyhteistyömenoja vuonna 2015. Tavoitteen saavuttaminen merkitsee keskimäärin 100 milj. euron vuosittaista menolisyystä vuosina 2011—2015. Tämän kehityksen valossa valiokunta piti lausunnossaan perusteltuna, että hallituksen pyrkimyksenä tulisi olla 0,51 prosentin selkeä ylittäminen jo vuonna 2010, jotta 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiselle luodaan realistinen pohja. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kehitysyhteistyön osalta tämän vaalikauden konkreettisena tavoitteena on 0,51 prosentin tavoitteen saavuttaminen.

Kansainvälinen talouskehitys ja Suomen talouden näkymät ovat heikentyneet. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen bruttokansantulon oletettua hitaampi kasvu saattaa nostaa kehitysyhteistyömäärärahojen BKTL-osuutta talousarvioesityksen 0,46 prosentista 0,47 prosenttiin vuonna 2009. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edes bruttokansantulon kasvun hidastuminen nollassa ei nostaisi kehitysyhteistyömäärärahojen tasoa 0,51 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä.

Siviilikriisinhallinnan rahoitus

Konfliktien vakauttaminen edellyttää sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinojen tehokasta yhteensovittamista. Sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla tarvitaan vahvaa siviilikriisinhallintaa eli yhteiskunnan järjestäytyneelle toiminnalle olennaisten valmiuksien luomista — mm. oikeuslaitosta, poliisitoimintaa ja siviilihallintoa. Kriisinhallintaa ja konfliktinestoa on kyettävä täydentämään kehityspolitiikan keinoin konflik-

teja ehkäisemään ja konfliktien jälkitilanteissa. Turvallisuuden ja kehityksen välillä on vahva side.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi jatkaa määrätietoista ponnistelua siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi. Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut (UaVL 3/2004 vp, UaVL 10/2005 vp, UaVM 1/2007 vp, UaVL 3/2007 vp), että siviilikriisinhallintaan osoitetut määrärahat eivät ole oikeassa suhteessa käytännön todellisiin tarpeisiin. Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä, että siviilikriisinhallinnan määrärahoja esitetään korotettavaksi noin 4 milj. eurolla vuoteen 2008 verrattuna. Valiokunta toivoo, että vastaava myönteinen rahoituskehitys voisi jatkua myös tulevaisuudessa.

Valiokunta pitää myönteisenä, että hallitus on laatinut siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian, joka linjaa siviilikriisinhallinnan pitkän aikavälin kehittämistä. Valiokunta olettaa, että vuodelle 2009 valmisteltavaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiaan sisällytetään vastaavia pitkän aikavälin linjauksia myös sotilaallisen kriisinhallinnan, siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan yhteensovittamisen sekä kriisinhallinnan ja kehityspolitiikan yhteensovittamisen osalta.

Suomen kannalta keskeisin kansainvälisen siviilikriisinhallinnan toimija on tällä hetkellä Euroopan unioni. Unionin siviilikriisinhallinnan voimavaratavoite 2010:n avulla pyritään varmistamaan, että EU pystyy harjoittamaan kriisinhallintaa turvallisuusstrategiansa mukaisesti lähettämällä operaatioalueelle lyhyellä varoitusaajalla riittävän määrän korkealaatuisia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita sekä tarvittavia tukitoimintoja ja varusteita.

Valiokunta pitää myönteisenä, että Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan nousee nykyisestä noin 100 asiantuntijan tasosta noin 150 asiantuntijan tasolle. Valiokunta korostaa, että osallistumistason pitäminen jatkuvasti noin 150 asiantuntijan tasolla edellyttää siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien pitkäjänteistä kehittämistä. Valiokunta painottaa sisäasiainministeriön alaisen Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) valmiuksien kehittämisen tärke-

yttä, jotta Suomi voi täysipainoisesti osallistua EU:n siviilikriisinhallintavalmiuksien kehittämiseen ja siviilikriisinhallintaoperaatioihin.

Vuoden 2009 talousarviossa esitetään siviilikriisinhallinnan rahoitukseen yhteensä 18 257 000 euroa. Määräraha on tarkoitettu ensisijaisesti siviilikriisinhallintatoimintaan ulkomailla osallistuvasta suomalaisesta siviilihenkilöstöstä aiheutuvien menojen kattamiseen. Määräraha on mitoitettu 150 henkilötyövuoden mukaisesti ottaen huomioon ne siviilikriisinhallinnan projektit, joihin Suomi todennäköisesti tulee osallistumaan erityisesti Euroopan unionin laajentuvien kriisinhallintatehtävien myötä.

Lähialueyhteistyö

Lähialueyhteistyötä ohjaavat vuonna 1992 solmittu Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyösopimus sekä valtioneuvoston vuonna 2004 vahvistama strategia. Yhteistyöllä tuetaan Suomen lähialueiden taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä sekä edistetään suomalaisten viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisten yhteistyöedellytyksiä lähialueilla. Lisäksi tuetaan hallinnon ja oikeusjärjestelmän uudistuksia sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistumista, edistetään ympäristön suojelua ja ydinturvallisuutta sekä ehkäistään Suomeen haitallisesti kohdistuvia ilmiöitä, kuten järjestynyttä rikollisuutta sekä huumeiden ja tartuntatautien leviämistä. Lähialueyhteistyön ensisijainen kohdealue on Luoteis-Venäjän federaatiopiiri, erityisesti Karjalan tasavalta, Leningradin alue, Murmanskin alue ja Pietari.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että lähialueyhteistyö kytkeytyy Pohjoisen ulottuvuuden ja EU:n Itämeri-strategian laajempaan alueellisen yhteistyön kokonaisuuteen. Pohjoisen ulottuvuuden tarkoituksena on koordinoita Euroopan unionin toimenpiteitä Luoteis-Venäjällä. Pohjoinen ulottuvuus uudistettiin vuonna 2006 siten, että Venäjästä, Norjasta ja Islannista tehtiin sen tasaveroisia osapuolia Euroopan unionin kanssa. Uudistettu Pohjoinen ulottuvuus on EU:n ja kumppanimaiden yhteistä politiikkaa, joka kattaa yhteistyön Itämerellä ja Pohjoisilla

alueilla. Itämeri-strategia on ennen muuta EU:n sisäinen strategia, jonka painopisteiden pitäisi olla Itämeren alueen merkittävän taloudellisen dynamiikan hyödyntäminen ja toisaalta määrätietoiset toimenpiteet Itämeren tilan kohentamiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta edellytti Itämerta ja Pohjoista ulottuvuutta koskeneessa mietinnössään (UaVM 7/2007 vp), että valtioneuvosto antaa eduskunnalle Itämeri-politiikkaa koskevan kokonaisvaltaisen selonteon vuoden 2008 aikana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan selonteko on kuitenkin tarkoitus antaa eduskunnan tahdon vastaisesti vasta vuoden 2009 aikana. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa selonteon eduskunnalle viipymättä, ja korostaa, että selonteon tulisi tarkastella myös Pohjoisen ulottuvuuden ja lähialueyhteistyön yhteyttä Itämeri-politiikkaan.

Ulkoasiainhallinnon tuottavuusohjelma

Ulkoasiainhallinnon tuottavuusohjelman mukaisesti hallinnonalalta vähenee yhteensä 191 henkilöttyvuotta vuoteen 2015 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Hallinnonalalle voidaan lisäksi rekrytoida 15 henkilöttyvuotta kehitysyhteistyöhallinnon vahvistamiseksi vuoteen 2011 mennessä. Vuonna 2009 hallinnonalalta vähenee 30 henkilöttyvuotta.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ulkoasiainministeriö pyrkii toteuttamaan vähennykset ensisijaisesti luonnollisen poistuman kautta, jonka toteutumista hidastaa henkilöstön varsin yleinen eläköityminen vasta

65 ikävuoden jälkeen. Ulkoasiainministeriön arvion mukaan esimerkiksi palkanlaskennan ulkoistaminen puolustushallinnon palvelukeskukseen sekä edustustoissa kassatehtävissä toimivan henkilöstön asteittainen vähentäminen mahdollistavat ns. substanssivirkojen pitämisen tuottavuusohjelman edellyttämien supistusten ulkopuolella. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että ulkoistamispäätösten yhteydessä arvioidaan ulkoistamiseen liittyvät turvallisuuskysymykset.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että ulkoasiainministeriö on laatimassa selvitystä Suomen edustautumisesta ulkomailla. Ulkoasiainvaliokunta on selvillä siitä, että uusien edustustojen perustaminen nykyisen henkilöstömäärän ja rahoituskehyksen puitteissa on vaikeaa. Ulkoasiainvaliokunta olettaa, että selvityksessä arvioidaan mahdollisuudet yhteistyön lisäämiseen Pohjoismaiden, EU-maiden ja Euroopan unionin komission kanssa ulkomanedustautumisen kehittämiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota kehitysyhteistyömäärärahojen kasvuun ja siihen liittyvään mahdollisuuden osoittaa osa kehitysyhteistyömäärärahoista edustustoverkoston kehittämiseen johtuen muun muassa paikallisen yhteistyön määrärahojen kasvusta.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Annika Lapintie /vas
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Pekka Ravi /kok
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Ben Zyskowitz /kok
	Eero Heinäluoma /sd	vjäs. Juha Korkeaoja /kesk
	Liisa Jaakonsaari /sd	Kimmo Sasi /kok
	Antti Kaikkonen /kesk	Kimmo Tiilikainen /kesk.
	Kimmo Kiljunen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jalonen.