Valiokunnan lausunto UaVL 7/2016 vp– HE 134/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Valtiovarainvaliokunnalle

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 24.10.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Pirkko Hämäläinen, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Jyrki Pulkkinen, ulkoasiainministeriö
- ulkoasiainneuvos Okko-Pekka Salmimies, ulkoasiainministeriö
- kansainvälisten asioiden neuvos Jorma Korhonen, valtioneuvoston kanslia
- toiminnanjohtaja Jouni Hemberg, Kirkon Ulkomaanapu
- toiminnanjohtaja Timo Lappalainen, Kepa ry
- tarkastaja Eliisa Mäkelä, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- toiminnanjohtaja Elina Multanen, Suomen UN Women - Finlands UN Women ry
- DEMO Finland
- Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys - Kehys ry
- Suomen YK-liitto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalle esitetään vuoden 2017 talousarvioehdotuksessa määrärahoja 1,067 mrd. euroa. Summa on lähestulkoon sama kuin vuoden 2016 määrärahataso. Budjettiesityksen perusteluissa hallinnonalan strategisiksi painopisteiksi esitetään Suomen kansainvälisen aseman parantaminen, Suomen itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden turvaaminen sekä suomalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin parantaminen. Edelleen esitys toteaa Suomen edistävän keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Ulkoasiainministeriön toimintamenoiksi vuodelle 2017 esitetään 219,83 milj. euroa. Edustustoverkon osalta talousarviossa esitetään, että vuoden 2017 aikana Suomen toimipisteet Bogotassa Kolumbiassa ja Yangonissa Myanmarissa korotetaan suurlähetystöiksi. Valiokunta tukee näitä esityksiä. Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut kattavan edustustoverkoston merkitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanossa. Tämä edellyttää edustustoverkon riittävien resurssien turvaamista jatkossakin. Edustustoverkkoa kehitettäessä valiokunta pitää tärkeänä selvittää Pohjoismaiden ja muiden EU-maiden sekä EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että Suomen kaltaiselle avoimelle ja ulkomaankaupasta riippuvaiselle maalle viennin ja investointien edistämiseen tähtäävä toiminta on yhä tärkeämpää. Valiokunta painottaa Team Finland -verkoston keskeisyyttä tässä toiminnassa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan verkoston palveluita käyttäneet yritykset ovat pääosin tyytyväisiä saamiinsa palveluihin, mutta verkostoon kuuluvien organisaatioiden siiloutunut toimintatapa näyttäytyy yrityksille edelleen osittain pirstaleisena palvelukokonaisuutensa.

Valiokunta pitää myönteisenä, että konseptin kehittämiseksi ja selkeyttämiseksi TEM on asettanut työryhmän arvioimaan, miten yrityksille tarjottavia kansainvälistymispalveluita voitaisiin parantaa. Valiokunta korostaa olevan tärkeää huomioida tässä työssä myös investointien houkuttelu Suomeen sekä matkailun edistäminen, jotka ovat toistaiseksi jääneet Team Finland -verkostossa vähemmälle huomiolle. Valiokunta jatkaa Team Finland -toiminnan tavoitteiden aktiivista seuraamista.

Kehitysyhteistyö

Osana julkisen talouden sopeutustoimia kehitysyhteistyöhön käytettäviä määrärahoja leikattiin merkittävästi vuonna 2016. Leikkauksesta aiheutuneita kielteisiä vaikutuksia käsiteltiin kattavasti ulkoasiainvaliokunnan vuoden 2016 talousarviosta antamassa lausunnossa (UaVL 2/2015 vp), ja tämän ovat valiokunnan nyt kuullut asiantuntijat vahvistaneet.

Vuoden 2017 talousarvioesityksessä kehitysyhteistyöhön esitetään myönnettäväksi 881 milj. euroa. Tämä vastaa noin 0,40 prosenttia bruttokansantulosta. Valiokunta pitää myönteisenä, että pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan Suomen pidemmän aikavälin tavoitteena on kehitysrahoituksen nostaminen YK:n ja EU:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta. Ottaen huomioon Suomen talouden lähivuosien edelleen heikot suhdannenäkymät valiokunta toteaa, ettei tavoite tällä hallituskaudella toteudu ja pidemmälläkin aikavälillä se edellyttää johdonmukaista sitoutumista.

Monenkeskisen kehitysyhteistyön määrärahat vuodelle 2016 ovat talousarvioesityksen mukaan 145,4 milj. euroa. Rahoitus nousee kuluvan vuoden tasosta 26 milj. eurolla. Ulkoasiainvaliokunta pitää nousua sinänsä myönteisenä, mutta korostaa, että suhteutettuna monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön kohdistettuihin yli 50 %:n leikkauksiin vuonna 2016 nousua ei voi pitää merkittävänä. Leikkaukset ovat vaikuttaneet erityisesti Suomen rahoitukseen useammalle YK-järjestölle (mm. UNDP, UNEP). Valiokunta toistaakin jo edellisessä talousarviolausunnossaan esittämänsä

huolen YK-järjestöjen rahoitusta koskevien leikkausten kielteisistä vaikutuksista järjestöjen toimintaan ja Suomen perinteisesti vahvaan YK-profiiliin.

YK-järjestöjen ohella vuoden 2015 budjettipäätöksillä kohdistettiin merkittäviä määrärahaleikkauksia kehitysyhteistyötä tekeviin kansalaisjärjestöihin. Vuonna 2015 kansalaisjärjestöjen tekemään kehitysyhteistyöhön myönnettiin 114 milj. euroa, kun sekä vuoden 2016 että 2017 määrärahataso on 65 milj. euroa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan leikkauksen vaikutukset ovat olleet huomattavat: järjestöt ovat joutuneet keskeyttämään useita hankkeita ja kesken jääneiden toimien kehitysvaikutukset ovat mitätöityneet. Suomessa ja kehitysmaissa työskenteleviä suomalaisia ja paikallisia työntekijöitä on saadun selvityksen mukaan irtisanottu lyhyessä ajassa yli 400.

Kansalaisjärjestöihin liittyen valiokunta kiinnittää huomion ulkoministeriön teettämään ulkopuoliseen arviointiin, joka toteaa, että kuuden toistaiseksi evaluoidun kansalaisjärjestön (CMI, Felm, Reilu kauppa, Suomen Pakolaisapu, Taksvärkki ja WWF Suomi) ohjelmilla on saavutettu monipuolisia tuloksia ja niiden kautta tehtävä kehitysyhteistyö on ollut tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Valiokunta katsoo arvioinnin vahvistavan käsitystä kansalaisjärjestöjen tärkeästä roolista suomalaisessa kehitysyhteistyössä. Evaluointi antaa myös tärkeää tietoa kansalaisjärjestöjen ja ulkoministeriön välisen yhteistyön kehittämistarpeista.

Valiokunta on jo aiemmin korostanut sitä, että ulkoministeriössä tulee kiinnittää huomiota evaluointien parempaan hyödyntämiseen päätöksenteon pohjana. Huomio on erityisen ajankohtainen nyt, kun käynnissä on parhaillaan sekä mittava 22 kansalaisjärjestön evaluointihanke että monenkeskisen kehitysyhteistyön evaluointi. Valmistuttuaan ne tarjoavat runsaasti tietoa Suomen kehitysyhteistyön toimeenpanosta.

Mietinnössään Suomen kehitysyhteistyöpolitiikkaa käsitelleestä selonteosta ulkoasiainvaliokunta lausui kattavasti Suomen kehityspolitiikasta (UaVM 3/2016 vp). Mietinnössä valiokunta totesi pitävänsä hyvänä, että Suomen kehityspolitiikka on sidottu YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman, Agenda 2030:n tavoitteisiin. Agenda 2030:n keskeisenä tavoitteena on ihmisten, ympäristön ja talouden kannalta kestävä kehitys ja rauhanomaiset yhteiskunnat kaikkialla maailmassa.

Muuttoliikkeen huomioimiseksi Suomen kehityspolitiikassa valiokunta viittaa selontekomietintöönsä, jossa sanotaan, että ilmiön mittasuhteet huomioiden valiokunta pitää perusteltuna Suomen tuen suuntaamista aiempaa enemmän pakolaisten lähtö- ja kauttakulkualueille. Keskeistä on vaikuttaa lähtömaiden olosuhteisiin niin, että ihmisten ei tarvitsisi lähteä kotimaistaan. Valiokunta toteaa kehitysyhteistyön lisäksi rauhanvälityksen ja siviilikriisinhallinnan olevan sellaisia konfliktialueiden tukemisen muotoja, joissa Suomella on merkittävää osaamista, ja pitää tärkeänä rahoituksen turvaamista näihin toimintoihin jatkossakin.

Valiokunta myös korostaa Euroopan uuden investointiohjelman merkittävyyttä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumiseksi ja seurausten hallitsemiseksi. Valmisteluvaiheessa oleva ohjelma on toteutuessaan merkittävä uusi rahoitusinstrumentti Afrikan sekä EU:n naapuruston tukemiseksi. Ottaen huomioon Afrikan kehityshaasteet valiokunta pitää komission esitystä tarpeel-

lisena ja katsoo, että Suomenkin on syytä olla alusta alkaen aktiivisesti mukana ohjelman kehittämisessä. Valiokunta peräänkuuluttaa valtioneuvostolta aloitteellisuutta hankkeessa.

Kehityspoliittisen selonteon linjausten mukaisesti talousarvioesityksessä todetaan yksityissektorin kasvanut rooli Suomen kehityspolitiikassa. Ulkoasiainvaliokunta pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että suomalaisyrityksiä kannustetaan kehitysmaiden markkinoille tarjoamaan kehitystä tukevia ja kaupallisesti kannattavia ratkaisuja. Valiokunta korostaa juuri yritysten luovan kehitysmaihin työpaikkoja, pääomia, osaamista ja teknologiaa. Samalla valiokunta painottaa, että kehitysmaissa toteutettavan liiketoiminnan on oltava yhteiskuntavastuullista.

Syksyllä 2015 päätetyn Finnfundin merkittävän pääomakorotuksen osalta valiokunta toteaa, ettei päätöstä ole edelleenkään kyetty toimeenpanemaan. Valiokunta toistaa maaliskuussa 2016 esittämänsä kannan, että pääomakorotus on toimeenpantava pikaisesti, jotta kuluvalle kaudelle suunnitellut hankkeet päästään käynnistämään.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, ettei kansalaisjärjestöjen ja yksityissektorin tekemän kehitysvaikutteisen työn välillä ole ristiriitaa, vaan ne tukevat toisiaan. Valiokunta peräänkuuluttaa edelleen valtioneuvostolta toimia kansalaisjärjestöjen ja Finnfundin sekä yritysten välisen yhteistyön kehittämiseksi, niin että järjestöt pystyvät tarjoamaan kehitysyhteistyökokemustaan, -osaamistaan ja kontaktejaan myös yritysmaailman käyttöön. Saadun selvityksen mukaan yhteistyön kehittäminen on edennyt, mutta foorumeja ja tapoja yhteistyön tiivistämiseksi tulee edelleen hakea.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä, että naisten ja tyttöjen oikeuksien ja aseman vahvistaminen on nostettu yhdeksi Suomen kehityspolitiikan neljästä painopistealueesta. Erityisesti valiokunta painottaa naisten lisääntymis- ja seksuaaliterveyden sekä seksuaalioikeuksien turvaamisen tärkeyttä. Valiokunta korostaa Suomen olevan vahvasti sitoutunut naisten ja tyttöjen aseman vahvistamiseen myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että tälle sektorille ja Suomen kansallisen 1325-toimintaohjelman mukaiseen työhön varataan riittävät määrärahat ja henkilöresurssit.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa humanitaarisen avun tärkeyttä osana Suomen kehitysyhteistyötä ja pitää myönteisenä, että talousarvioesityksessä humanitaarisen avun kokonaistaso säilyy merkittävänä. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun instrumenttien yhteiskäytön joustavoittamista.

Valiokunta pitää valitettavana, että talousarvioesityksen mukaan päästökauppatuloja ei enää ohjata kehitysyhteistyöhön, sillä valiokunta on jo vuonna 2014 lausunut pitävänsä tärkeänä, että päästöhuutokauppatuloja suunnattaisiin myös vastaisuudessa kansainvälisiin ilmasto- ja kehitystoimiin (UaVM 9/2014 vp).

Ulkoasiainministeriön hallinnonalan muut menot

Talousarviossa esitetään momentin 24.90.50 "Eräät valtionavut" jakoperusteita muutettavan siten, että määrärahat asetetaan julkisesti haettaviksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tukeviin hankkeisiin. Valiokunta painottaa avustusten hakujärjestelmässä läpinäkyvyyden, oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden vaatimuksia. Muutoksen yhteydessä valiokunta korostaa erityi-

sesti hyvän ja oikea-aikaisen tiedottamisen tärkeyttä järjestöjen suuntaan. On myös huomioitava, että järjestökentässä tehdään Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin ja velvoitteisiin liittyvää pitkäjänteistä tiedotustyötä, jonka rahoitus on niinikään tärkeää, vaikka se ei välttämättä seuraa hallituksen ulko-ja turvallisuuspoliittisia painopisteitä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Alexander Stubb kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala