



Fingon lausunto ulkoministeriölle ulkoasiainhallinnon uudistuksesta

Viite: kirjallinen kuulemispyyntö, 19.9.2023 VN/26168/2023-UM-3

Asia: ulkoasiainhallinnon uudistushanke; kuulemispyyntö ulkoministeriön sidosryhmille

Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo kiittää mahdollisuudesta kirjalliseen kuulemiseen. On myönteistä, että ulkoministeriö haluaa kuulla jo aloitusvaiheessa olennaisia sidosryhmiään: tällaisella menettelyllä on mahdollista saada käyttöön suomalaisen kansainvälisten suhteiden osaamisyhteisön laajat resurssit.

Vastaamme kuulemispyynnössä esitettyihin kysymyksiin erityisesti kehityspolitiikan näkökulmasta. Olemme koostaneet lausunnon sisällön kuullen jäseniämme siten, että Fingon jäsenillä on ollut 25.9–2.10.2023 mahdollisuus tuoda esille huomioitaan kirjallisesti ja verkkokeskusteluympäristössä. Palautetta kertyi runsaasti. Lausunnon koostamisesta ja lopullisesta muodosta vastaa Fingo, eikä lausunnon lopullista muotoa ollut mahdollista aikataulusyistä hyväksyttää kaikilla kirjallisesti/sähköisesti kuulemillamme jäsenjärjestöillä.

1 Lähtökohdat

Ulkoasiainhallinnon mittavaa uudistamista ei ole tehokasta tehdä joka vaalikautena, ja siksi nyt tehtävä uudistus tulee tehdä siten, että se ei perustu akuutteihin vaan pitkäaikaisiin kansallisiin tarpeisiimme ja tavoitteisiimme sekä pitkäaikaisiin ilmiöihin Suomen kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Keskeinen kansainväliseen toimintaympäristöömme liittyvä ilmiö on maailman kestävyysongelma. Se liittyy selkeästi myös Suomen perustuslain 1 §:n kolmannen momentin toteutukseen: ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.”

Kestävyysongelmaa kuvaavat akuutisti ja pitkällä aikavälillä kestävä kehityksen tavoitteet (Agenda 2030), josta vain noin 15 % on edennyt tavoitteiden mukaisesti¹, kun määräaika tavoitteiden toteutukseen on puolessa välissä. Jos globaali kehitys on kestävämmällä uralla, se vie pohjan kutakuinkin muulta edistykseltä kansainvälisessä politiikassa: jos maapallon yhteinen tulevaisuus ei ole kestävä, se on kestävätkin. Kestävä kehitys, ja siihen liittyvä globaali oikeudenmukaisuus – myös yli sukupolvien – olisi perusteltu lähtökohta myös UM:n organisaatiouudistukselle.

¹ YK 18.9.2023 Verkkoviite:

<https://news.un.org/en/story/2023/09/1140852#:~:text=Halfway%20to%20the%202030%20deadline,societies%20are%20all%20off%20track>. viitattu 3.10.2023

Organisatorisesti ja politiikkojen sisältöjen näkökulmasta eri ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueet tukevat toisiaan.

Näistä näkökulmista uudistuksen lähtökohtana kannattaisi olla kahdenkertainen systeemisyyttä: toisaalta se, että Suomen ulkopoliittika edistää systeemisesti kestävästä kehityksen tavoitteita; toisaalta se, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueet tukevat systeemisesti toisiaan.

2 Yleisiä huomioita

- **Uudistuksen vaikutuksia tulisi punnita suhteessa kehityspoliittikaan, kuten kaikkiin ulkopoliittikan osa-alueisiin.** Kehityspoliittika ei juuri näy uudistuksen lähtökohdissa. Kuitenkaan kehityspoliittikan merkitys ulkopoliittikan osana tuskin tulee vähenemään. Kestävästä kehityksen tavoitteiden toteutuminen vuoteen 2030 on vakavasti haastettuna², ja kehityspoliittika on tärkeä työkalu kestävästä kehityksen edistämiseen. Ulkopoliittisesti merkittävää pitkällä aikavälillä on myös, että suurin osa maailman valtioista on kehittyviä maita; noin 85 % maailman ihmisistä asuu niissä³; ja niiden talouskasvu on keskimäärin nopeampaa kuin vauraiden maiden⁴. Näistä lähtökohdista Suomen kansainvälisessä tilassa kohtaamat uhat ja mahdollisuudet tulevaisuudessa liittyvät usein vuorovaikutukseen kehittyvien maiden kanssa ja kestävästä kehitykseen. Siksi kehityspoliittikalla tulisi olla jatkossa selkeä ja vahva rooli osana ulkoministeriön organisaatiota.
- **Kehityspoliittikan rooli osana ulko- ja turvallisuuspoliittikaa korostunee tulevaisuudessa.** Kehityspoliittika on yksi tärkeä työkalu kestävästä kehityksen edistämiseen rajojemme ulkopuolella, erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien maiden ja alueiden osalta. Kehityspoliittika on myös turvallisuuspoliittikaa, sillä konfliktit syntyvät usein ongelmista, jotka liittyvät puutteisiin kestävästä kehityksen tavoitteiden toteutumisessa: esimerkiksi ilmastonmuutoksesta, köyhyydestä ja toivottomuudesta tai puutteista osallisuudessa. Kehityspoliittika voi onnistuessaan edistää kestävästä kauppaa Suomen ja nousevien talouksien kanssa. Hyvät suhteet kehittyviin maihin merkitsevät myös mahdollisuutta Suomen vaikutusvallalle kansainvälisessä politiikassa, koska suurin osa maailman valtioista on kehittyviä maita.
- Edellä mainituista syistä pidämme tärkeänä, että UM pyrkii jatkossakin **kehittämään kehityspoliittikassa asiantuntijaorganisaationa**. Tämä mahdollistaisi ministeriölle laadukkaan vuorovaikutuksen kansainvälisten ja kotimaisten kestävästä kehityksen toimijoiden kanssa. Asiantuntemuksen myötä ministeriöllä on myös mahdollisuus johtaa tiedolla ja näkemyksillä niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Myös esimerkiksi rahoituksen laadukas hallinnointi vaatii temaattista asiantuntemusta.

Seuraavaksi vastaamme kuulemispyynnössä esitettyihin kysymyksiin erityisesti kehityspoliittikan näkökulmasta.

3 Johtaminen

² Kts. YK:n viimeinen kestävästä kehityksen tavoitteiden etenemistä koskeva raportti: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>. Viitattu 3.10.2023.

³ IMF (2023) <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/OEMDC>. Viitattu: 3.10.2023. Huom. kategoriana "emerging markets and developing economies".

⁴ IMF (2023) <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/ADVEC>. Vrt. kategoriat "advanced economies" ja "Emerging market and developing economies".

- **Johtamisen haasteena ovat katkoskohdat** nelivuositain hallituksen vaihdoksen myötä. Selontekomenettely mahdollistaisi näiden katkoskohtien tasoittamisen, mutta toistaiseksi ylivaalikautisuus ei ole onnistunut selontekojen osalta.

4 Toimintatavat

- **Synergiaa** voitaisiin käyttää vielä paremmin hyödyksi, erityisesti UM:n ja kokoavien organisaatioiden välillä (erityisesti Fingo, Kehiyspoliittinen toimikunta, Kestävän kehityksen toimikunta). Kokoavilla organisaatiolla on paljon asiantuntemusta, jota voitaisiin hyödyntää politiikan valmistelussa, seurannassa ja toimeenpanossa, ilman että UM luovuttaa julkista vallankäyttöä ministeriön ulkopuolelle.
- **Osallistamisen vahvistaminen:** UM osallistaa paljon ja laajasti sidosryhmiään: tämä käytäntö takaa paitsi laadukkaan valmistelun, myös sitoutumisen yhteiseen toteutukseen. Käytännöstä kannattaakin pitää kiinni ja sitä voidaan kehittää. Erityisesti järjestöjä kuullessa on hyvä kiinnittää huomiota määräaikoihin, sillä useissa järjestöissä laadukkaat ja aidosti järjestön yhteisen näkemyksen sisältävät lausunnot edellyttävät käsittelyä esim. jäsenten kanssa. Sidoryhmien kuuleminen nykyistä paremmin voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi fokuoituneempia kuulemistilaisuuksia yksittäisten maiden tilanteesta tai temaattisista aiheista. Vapaamuotoisemmat työryhmät ja pyöreän pöydän keskustelut voisivat olla tapoja syvempään vuoropuheluun.
- **Ennakointi:** Maailman muutokset ovat yhä moninaisempia, keskinäisriippuvaisempia ja nopeampia. Jotta Suomella on hyvä kuva kansainvälisestä toimintaympäristöstään, nykyistä parempaa ennakoitavuutta on tärkeää tavoitella esimerkiksi muuttamalla toimintatapoja ja tiivistämällä vuoropuhelua olemassa olevien sidoryhmien ja uusien verkostojen kanssa (vrt. synergia).
- **Joustavuus ja uudistumiskyky:** Edellä kuvatuista syistä myös hallinnon joustavuuden, reaktiokyvyn vahvistaminen on tulevaisuudessa tärkeää. Olisi toivottavaa katsoa hyviä käytäntöjä sellaisista verokkimaista/toimijoista, jotka ovat toimineet aktiivisesti toiminnan adaptiivisuuden ja paikallisesti johdetun kehityksen saroilla (mm. Alankomaat, Tanska, Ruotsin Sida, USAID).
- **Tietoperustaisuuden vahvistaminen.** OpenAid portaali on erinomainen esimerkki pyrkimyksestä lisätä myös suurelle yleisölle tietoa Suomen kehitysyhteistyöstä, mutta samalla se on esimerkki kehittämisen tarpeista. Monet Suomen rahoitusvirtoja koskevat kansainväliset sitoumukset esimerkiksi gender, ilmasto- ja biodiversiteettirahoituksen osuudet eivät ole portaalissa.
- **Etätapaamisia voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän.** COVID-pandemian aikaan ministeriö järjesti hyviä etätapaamisia, joissa oli edustustojen, ministeriön (Helsingissä) ja järjestöjen sekä muiden sidoryhmien edustajia: tätä tapaa kannattaisi jatkaa ja vahvistaa, sillä se edistää tiedonkulkua ja yhteistyötä matalalla kynnyksellä.

5 Voimavarat

- Yleisvirkailijoiden lisäksi mutkistuvassa maailmassa **tarvitaan edelleen erityistä asiantuntemusta** tietyistä sektoreista. Suurin osa ulkoministeriön hallinnonalan rahoituksesta liittyy kehitysyhteistyöhön, joten on tärkeää, että ministeriöllä on myös asiantuntemusta tästä aiheesta.
- **(Kehityspolitiikan) henkilöstöresurssit ei tule kaventaa.** Kehitysjärjestöt ovat yhteistyössä eri ulkoministeriön osastojen ja yksiköiden välillä kohdanneet henkilökuntaresurssien niukkuuden, joka toimii pullonkaulana esimerkiksi tietoperustaiseen poliittisen päätöksenteon vahvistamiselle. Esimerkkinä: siinä missä muissa pohjoismaissa, esim. Tanskassa, kansainvälistä ilmastotyötä hoitaa kokonainen tiimi, Suomessa vastaava henkilöstöresurssi on noin yksi henkilö.

- **Resurssien niukkuus kannustaa lisääntyvän yhteistyöhön eri sidosryhmien kanssa.** Suomalaiset järjestöt toimivat vaikeissa yhteiskunnallisissa ympäristöissä. Tätä ymmärrystä kannattaa hyödyntää Suomen kansainvälisissä suhteissa (vrt. kohta ”synergia” aiemmin).
- **Kansainvälisen rahoituksen hyödyntäminen:** Suomalaisille toimijoille on tarjolla kansainvälistä rahoitusta, jonka hyödyntämistä UM voisi edistää.
- Uudistuksessa tulee huomioida se, **miten Suomi tukee kehittyvien maiden edellytyksiä kehittää omia yhteiskuntiaan.**

6 Ministeriön organisaatorakenne

- **Ministeriön toiminta vaikuttaa paikoitellen siiloutuneelta ja hallinnointi raskaalta.** Järjestöjen toiminnassa tämä teettää päällekkäistä työtä esimerkiksi hankehallinnossa. Esimerkkinä hankehallinto koetaan kohtuuttomaksi humanitaarisen avun ohjelmatyössä, jossa käytännössä useammassa maassa ohjelmatyö on jatkunut useamman vuoden, mutta yksittäisten hankkeiden kesto on sidottu vuosittain haettavaan rahoitukseen, lukuun ottamatta joitakin yksittäisiä kaksivuotisia hankkeita. Hyviäkin esimerkkejä siilojen purkamisesta on. Ilmasto- ja ympäristödiplomatian yksikkö on onnistunut lisäämään tärkeää yhteistyötä Suomen kansainvälisten kantojen tuottamiseksi ja ylittämään monia raja-aitoja.
- **Gloobaaliasioiden yhteensovittaminen:** Globaalien kysymysten (globaalit uhat ja mahdollisuudet, erityisesti kestävä kehityksen tavoitteet) painoarvon kasvaessa ministeriössä tulisi harkita globaali-asioiden yhteensovittamisen vahvistamista siten, että keskeisten monenkeskisten järjestöjen, kansainvälisen kauppapolitiikan ja kehityspolitiikan kysymyksiä käsiteltäisiin yhdessä paikassa nykyistä vaikuttavammin.
- **Kolmoisneksus näkyviin organisaatorakenteeseen:** Maailman muuttuvat tarpeet edellyttävät joustavaa toimintamallia humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön sekä rauhantien välillä.
- **Viestintä- ja globaalikasvatustukea (VGK) on syytä kehittää:** se on ainutlaatuinen tukimuoto, joka mahdollistaa järjestöjen moniäänisen ja monimuotoisen työn suomalaisten kohderyhmien globaalivastuun ja kestävä kehityksen taitojen edistämiseksi. VGK-tuella rahoitetut järjestöjen yritys- ja viestintä- ja globaalikasvatushankkeet tavoittavat satoja tuhansia suomalaisia. Järjestöjen hankkeissa mm koulutetaan opetus- ja media-alan opiskelijoita ja ammattilaisia.
- **Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) asema tulisi selkiyttää** ja sen työntekijät tuoda yhdenvertaiseen asemaan muiden ministeriön työntekijöiden kanssa. Toimikunnan asema tulisi turvata uudistuksessa erillisenä ja riippumattomana entiteettinä, kuten valtioneuvoston asetusmuistiossa (2019) linjataan. Kehityspoliittinen toimikunta tarjoaa alustan sidosryhmien asiantuntijuuden saamiseksi ulkoministeriön käyttöön.
- **Avustustenjaon valmistelun siirron selvittäminen:** Osana uudistusta tulee selvittää, voidaanko ulkoministeriön työtä liittyen valtionavustusten hallinnointiin keventää ja samalla vahvistaa järjestöjen autonomiaa siirtämällä avustuspäätösten valmisteluvastuuta kehitysjärjestöjen kattojärjestölle. Esitämme vain asian selvittämistä, emme siirtoa, sillä asiassa on useita epäselvyyksiä: missä määrin järjestöt asiaa kannattavat; voitaisiinko siirto tehdä resurssineutraalisti sekä ministeriön että kattojärjestön näkökulmasta; onko kehitysyhteistyössä mahdollista käyttää vastaavaa järjestelyä kuin esim. liikuntatoimialalla, jossa valmisteluvastuuta avustustenjaosta on siirretty kattojärjestölle (aiemmissa selvityksissä kehitysyhteistyön osalta esteenä on pidetty lainsäädäntöä – liikuntatoimialalla nämä ongelmat on kuitenkin voitu ratkaista).
- **Vientilupayksikkö:** ehdotamme harkittavaksi yksikköä, johon keskitetään kaikki valtiovallan asevientilupiin ja vastaavien tuotteiden (sotilastarvikkeet, siviiliseet, kidutukseen käytettävissä

olevat välineet, kaksikäyttötuotteet) vientilupiin liittyvä riskiarvioissa – erityisesti ihmisoikeusriskien – tarvittava osaaminen.

7 Edustustoverkko

- **Malttia verkoston tiivistämiseen:** lähetystöverkosto erityisesti kehittyvissä maissa on taannut Suomelle hyvän mahdollisuuden olla mukana tyypillisesti edustustomaata laajemman maajoukon yhteiskuntien kehityksessä. Tästä syystä verkoston kutistaminen kehittyvissä maissa merkitsisi kutistumista kertoimella Suomen läsnäolossa, ja siten Suomen osallisuudessa kestävään kehitykseen, kestäviin taloussuhteisiin, turvallisuuden ja Suomen vaikutusvallan edistämiseen.
- **Onko yhteistyötä varaa vahvistaa?** Voisiko yhteistyötä esim. Pohjoismaiden kanssa lisätä maissa, joissa Suomella ei omaa edustustoa - erityisesti maissa, joissa on useita suomalaisia toimijoita?

8 Osaamisen kehittäminen

- **Virkakierto haastaa asiantuntijuuden kehittämistä.** Samalla kuitenkin tärkeää, että esim. kehitysyhteistyöstä vastaavilla on kokemusta kehittyvistä maista.
- **Osaaminen liittyen kansalaisyhteiskunnan roolin:** Agenda 2030:a ei voida saavuttaa ilman kumppanuuksia kansalaisyhteiskunnan kanssa. UM:n virkahenkilöiden voisi olla hyödyllistä tutustua järjestöjen työhön systemaattisemmin. Tarjoamme mielusti mahdollisuuden ”job shadowing” - toimintaan tai millaiseen tahansa kansalaisyhteiskuntaan ja -järjestöihin tutustumiseen ministeriön virkailijoille.
- Laaja-alaisen osaamisen turvaamiseksi **ministeriön on hyvä edistää työntekijöiden taustaan liittyvää moninaisuutta.** Ministeriön olisi myös hyvä miettiä houkuttavuuttaan työnantajana kiinnittämällä huomiota asianmukaiseen resurssointiin.

Lisätiedot:

Vaikuttamistyön johtaja Ilmari Nalbantoglu, ilmari.nalbantoglu@fingo.fi | 050 317 6693