

FIIA 4/2013

COMMENT

Kristi Raik & Teemu Rantanen
Ulkopoliittinen instituutti

Eurooppalainen diplomaattiverkko kutistuu > Kansalliset leikkaukset lisäävät yhteistyön tarvetta EU:ssa

Taluskriisi sekä kansainvälisen järjestelmän muutokset ovat pakottaneet EU-maiden ulkoministeriöt budjettileikkauksiin ja toimintojensa uudelleenjärjestelyyn. Niiden tulisi hyödyntää paremmin Euroopan ulkosuhdehallinnon ja sen edustustoverkon toimintaa.

Säästöpaineeet ovat verottaneet useimpien Euroopan unionin jäsenmaiden ulkoasiainhallintoja. Joissakin maissa tämä on tarkoittanut varsin dramaattisia leikkauksia: esimerkiksi Italia leikkasi ulkoministeriönsä hallinnollista budjettia 991 miljoonasta eurosta 919 miljoonaan euroon vuosina 2010–2012; Kreikka vastaavasti 423 miljoonasta 308 miljoonaan euroon; ja Viro (johon taluskriisi iski hieman aikaisemmin) 38 miljoonasta 32 miljoonaan euroon vuosina 2008–2011.

Monien EU-maiden, kuten Alankomaiden, Tšekin ja Viron, ulkoministeriöt ovat vähentäneet henkilöstöään merkittävästi. Jo toteutettujen vähennysten lisäksi monet jäsenmaat, muun muassa Alankomaat ja Suomi, ovat päättäneet merkittävistä lisäleikkauksista ulkopoliittikan alueella tulevina vuosina.

Poikkeus tästä laskusuunnasta on Saksa, joka on hieman kasvatannut sekä ulkoasiainhallintonsa budjettia että henkilöstöä. Kaksi muuta suurinta jäsenmaata, Ranska ja Iso-Britannia, ovat säilyttämässä kattavan maailmanlaajuisen diplomaattiverkkonsa, mutta ovat joutuneet säästämään henkilöstökuluissa ja muissa hallinnollisissa menoissa.

Leikkausten lisäksi ulkoministeriöissä on tehty merkittäviä

uudelleenjärjestelyjä, jotka ovat nekin seurausta taluskriisistä ja Euroopan globaalien merkityksen suhteellisesta heikentymisestä. Kunviennin lisäämisestä on tullut kansallinen välttämättömyys, ulkopoliittikka on valjastettu edistämään kauppaa.

Joissain maissa nämä uudelleenjärjestelyt ovat tarkoittaneet kehitysavun leikkauksia. Äärimmäisenä esimerkkinä tästä on Espanja, jossa kehitysyhteistyöhön käytettiin vuonna 2012 enää 0,23 prosenttia BKT:sta. Vielä vuonna 2010 kehitysavun osuus oli 0,43 prosenttia BKT:sta.

Leikkaukset ja uudelleenjärjestelyt ovat harventaneet eurooppalaista diplomaattisten edustustojen verkostoa maailmalla. Monet ulkoministeriöt ovat sulkeneet lähetystöjään ja konsulaattejaan säästöpainneiden vuoksi tai suunnittelevat tekevänsä niin lähitulevaisuudessa.

Monet EU-maat, kuten Bulgaria, Italia, Kreikka, Latvia, Slovakia, Tanska ja Tšekki, ovat merkittävästi vähentäneet diplomaattisten edustustojen määrää. Myös Suomi on sulkemassa yhdeksän edustustoa vuosien 2011–2013 aikana (joskin se samaan aikaan avaa joitakin uusia), ja lähivuosina joudutaan todennäköisesti lakkauttamaan vielä viisi edustustoa.

Monien maiden ulkoministeriöt ovat kuitenkin onnistuneet säilyttämään lähetystöjensä määrän suunnilleen ennallaan budjettileikkauksista huolimatta. Tämä liittyy osaltaan talousdiplomatian nousuun: monet Euroopan maat ovat avanneet uusia edustustoja ja vahvistaneet läsnäoloaan nousevissa talouksissa pyrkimyksenään edistää kansallisia taloudellisia intressejään, samalla kun ne ovat karsineet diplomaattista verkostoaan muualla maailmassa.

Euroopan globaalit päämäärät eivät kuitenkaan ole supistuneet pelkäsi kaupan edistämiseksi. Euroopan maiden koventunut keskinäinen talouskilpailu vaikeuttaa ajoittain poliittista yhteistoimintaa. Tämä on ollut kaikkein näkyvintä Kiinassa, missä miltei kaikki EU:n jäsenmaat ovat vahvistamassa diplomaattista läsnäoloaan, ja samalla niiden sitoutuminen EU:n Kiinanpolitiikkaan on ollut heikkoa.

Euroopan globaalien painoarvon suhteellinen heikkeneminen tekee kuitenkin yhteisestä ulkopoliittikasta yhä välttämättömämpää. EU:ta tarvitaan kaupankäynnin tueksi niin Kiinassa kuin muuallakin, jotta eurooppalaisille yrityksille voidaan turvata tasapuolinen kohtelu. Kaiken kaikkiaan Euroopan maiden diplomaattisten verkostojen kutistuminen

Ulkopoliittinen
instituutti

Kruunuvuorenkatu 4

PL 400

00161 Helsinki

Puhelin

(09) 432 7000

Fax

(09) 432 7799

www.fiia.fi

Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

korostaa tarvetta lisätä yhteistoimintaa.

Kun jäsenmaat etsivät tapoja selvittää kansallisten ulkoasiainhallintojen leikkauksista, niiden tulisi hyödyntää enemmän Euroopan ulkosuhdehallintoa (EUH), joka aloitti toimintansa hieman yli kaksi vuotta sitten. EUH avaa piakkoin uuden edustuston Myanmarissa, minkä jälkeen sillä on 141 edustuston verkosto ympäri maailmaa. Vain viiden suurimman jäsenmaan kansalliset edustustoverkot ovat tätä laajempia.

Ulkopoliittisen instituutin ja European Policy Centren yhteinen tutkimushanke ”Euroopan ulkosuhdehallinto ja kansalliset diplomatiat” on selvittänyt kansallisia leikkauksia ja todennut, että toistaiseksi yksikään jäsenvaltio ei ole perustellut niitä EUH:n olemassaololla. Toisin sanoen mahdollisuudet korvata kansallista läsnäoloa EU:n edustustojen työllä eivät ole vaikuttaneet päätöksiin koskien lähetystöjen sulkemisia tai uudelleenjärjestelyjä.

Jäsenvaltiot ovat kuitenkin alkaneet osoittaa enemmän kiinnostusta yhteistoimintaan ja EUH:n työn hyödyntämiseen. Monet maat ovat kiinnostuneet mahdollisuuksista sijoittaa lähetystöjään EU:n edustustojen yhteyteen ja käyttää EU-edustojen ti-
loja omien ”laptop-diplomaattiansa”

asemapaikkana (esimerkiksi Suomi on sijoittamassa suomalaisen diplomaatin EU:n edustustoon Bogotassa). Tällaiset yhteistyömuodot tuovat käytännön säästöjä ja helpottavat EU:n ja jäsenmaiden keskinäistä koordinaatiota. Myös EU:n edustustojen raportointi on jo nyt osoittautunut merkittäväksi lisäarvoksi erityisesti pienemmille jäsenmaille. Jäsenmaat hyötyvät myös esimerkiksi siitä, että EUH ottaa entistä vahvemman koordinoivan roolin kriisitilanteissa kuten Syyrian konfliktissa tai Japanin vuoden 2011 tsunamin yhteydessä.

EUH:n johtajan, korkean edustajan Catherine Ashtonin on määrä esitellä arviointi EUH:n organisatiosta ja toiminnasta vuoden 2013 puolivälissä. Jäsenmaat valmistautuvat parhaillaan osallistumaan arvioinnista käytävään keskusteluun. Tässä yhteydessä niiden tulisi systemaattisesti arvioida mahdollisuuksia hyödyntää EUH:n toimintaa ja lisätä yhteistyötä, jolla voidaan lieventää kansallisten leikkausten haittavaikutuksia.