



23.9.2024

VN/24926/2024  
VN/24926/2024-UM-1

# Ulkoministeriön tuottavuusohjelma

## 1. Tausta ja tavoite

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti hallitus toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelman, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti ohjelman käynnistämisestä 12.9.2023.

Ulkoministeriön osalta liittyminen valtion tuottavuusohjelman toimeenpanoon tapahtuu vasta nyt vuonna 2024, koska hallituksen alkuperäisessä kehyspäätöksessä ulkoministeriölle ei kohdennettu toimintameno-tyyppisiä säästöjä. Hallituksen kehyspäätöksessä keväällä 2024 ulkoministeriölle kuitenkin kohdennettiin tällaisia säästöjä, ja liittyminen valtion tuottavuusohjelman toimeenpanoon tuli ajankohtaiseksi.

## 2. Virastokohtaiset säästöt

Ulkoministeriölle on hallituksen kehyspäätöksessä keväällä 2024 kohdennettu säästöjä, jotka ulkoministeriö on TAE 2025 valmistelun yhteydessä kohdentanut seuraavasti sisällyttäen ehdotukseensa kehyspäätöksessä annetun määräiset säästöt kokonaisuudessaan.

Kehyspäätöksessään keväällä 2024 hallitus kohdensi ulkoministeriön pääluokkaan kehyskaudelle sekä kehitysapuun liittyvinä lisäsupistuksina 55-100 milj. euron vuosittaisen säästön että 16,1 milj. euron suuruisen vuosittaisen säästön toimintameno- ja muille momenteille seuraavasti:

- Valtionhallinnon tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen 9,1 milj. e
- Rakentaminen 2,0 milj. e
- Valtionavut 1,0 milj. e
- Jäsenmaksut ja rahoitusosuudet 4,0 milj. e

Valtion vuoden 2025 talousarvioehdotuksessa näiden supistusten tarkennettu kohdennus momenteittain on päätetty esittää 15,3 milj. e määräisenä seuraavasti:

- 24.01.01 Ulkoasiainhallinnon toimintamenot 5,0 milj. e
- 24.01.74 Talonrakennukset 2,0 milj. e
- 24.10.21 Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan 2,0 milj. e
- 24.90.20 Itämeren, Barentsin ja arktisen alueen yhteistyö 1,6 milj. e
- 24.90.50 Eräät valtionavut 0,2 milj. e
- 24.90.66 Eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet 4,5 milj. e

Edellä olevista vuosittaisista supistuksista toimintameno-supistus 5,0 milj. euroa ja rakentamisen supistus 2,0 milj. euroa ovat erä, jotka vaikuttavat suoraan ulkoasiainhallinnon omaan toimintaan ja sen tuottavuuteen.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Ulkoministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 176  
00023 Valtioneuvosto

Laivastokuja 3  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 629 840  
+358 9 629 840

kirjaamo.um@formin.fi  
www.um.fi

### 3. Tuottavuustoimenpiteet hallinnonalalla

#### 3.1. Valtionhallinnon yhteiset hankkeet

Ulkoministeriö osallistuu valtionhallinnon yleisiin yhteisiin tuottavuuteen vaikuttaviin hankkeisiin koskien toimitiloja ja työn tekemisen prosesseja ja välineitä.

Toimitilojen osalta ulkoministeriön hallinnonalalla ei ole kotimaassa erillisiä virastoja, joilla olisi itse vuokraamia toimitiloja, vaan ministeriö käyttää valtioneuvoston kanslian vuokraamia ja hallinnoimia tiloja, joiden vuokraus ja vuokranmaksu tapahtuu valtioneuvoston kanslian toimesta. Ulkoministeriö osallistuu yhteisesti sovittavalla tavalla toimitilojen tiivistämiseen luopumalla Kouvolan toimipisteestä. Tiivistämisen rahallinen vaikutus tilakustannusten ja investointien muutoksena vaikuttaa suoraan valtioneuvoston kanslian budjettiin ulkoministeriön ollessa tilojen käyttäjän roolissa.

Ulkoministeriö osallistuu kaikkiin valtion yhteisiin ICT-järjestelmähankkeisiin, joita ohjaavat pääosin Valtori, VM, Valtiokonttori ja Palkeet koko valtion yhteisten prosessien ja järjestelmien osalta sekä VNK valtioneuvoston yhteisten välineiden osalta. Ulkoministeriö ei odota yhteisillä järjestelmähankkeilla olevan juurikaan positiivista tuottavuusvaikutusta ulkoasiainhallinnon toimintaan. Ulkoministeriöllä on yhteisiin välineisiin selkeitä hallinnonalan erityistarpeita verrattuna tavanomaisiin kotimaassa toimiviin virastoihin johtuen ulkomaantoiminnoista. Useimmiten koko valtion yhteisiin järjestelmiin joudutaan lisäämään erikseen myös lisätyöväihteitä aiheuttavia lisäominaisuuksia ja lisäprosesseja ulkomaantoimintoja varten.

Valtioneuvoston yhteisten ratkaisujen osalta rahoituksen VNK:lle siirtämisen jälkeen palvelutaso jää usein aiempaa vaatimattomammaksi siten, että ulkoministeriölle aiheutuu itselleen asiasta edelleen lisätyötä ja lisäkustannuksia. Ulkoministeriö oli kokonsa johdosta VNHY:n luomisessa suurin rahoittaja, mutta joutuu usein tilanteeseen, missä ulkomaantoimintojen osalta ei saada annettua rahoitusta vastaavaa palvelua.

#### 3.2. Hallinnonalan omat toimenpiteet

##### 3.2.1. Toiminnan tuottavuuteen vaikuttavat hallitusohjelman mukaiset rakenteelliset toimet

Ulkoministeriön toiminnan kehittämiseksi ja uudistamiseksi hallitusohjelmassa on kaksi merkittävää suoraan toimintaprosesseja ja organisointia koskevaa kokonaisuutta, jotka suuntaavat sitä, miten ulkoasiainhallinnon työtä tehdään ja miten resursseja niiden säästöjä kohdennetaan. Toinen kokonaisuus on ulkoasiainhallinnon uudistus ja toinen on Team Finland –uudistus sisältäen Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroimisen ulkoministeriöön.

##### 3.2.1.1. Ulkoasiainhallintouudistus

Hallitusohjelmassa linjataan, että hallitus toteuttaa ulkoasiainhallinnon uudistuksen tukemaan uutta ulko- ja turvallisuuspolitiikan aikakautta. Linjauksen pohjalta ulkoministeriö on vuoden 2023 aikana työryhmätyönä valmistellut useita rakenteellisia ja prosessimuutoksia hallinnonalan toimintaan. Päätösten jälkeen muutosten toimeenpano on edennyt hyvin vuonna 2024 ja jatkuu edelleen erityisesti sisäisten toimintatapojen uudistustyönä ja rationalisointina.

Ulkoasiainhallintouudistus ja sen toteutus ovat kustannusneutraaleja ilman määritettyjä säästövelvoitteita. Toimintaa ja sen rakenteita muuttavana uudistuksena sillä on kuitenkin keskeinen merkitys ja vaikutus siihen, mihin toimintaan resursseja panostetaan ja mihin mahdollisia säästöjä sen pohjalta voidaan normaalin toiminnan ja talouden suunnitteluprosessin osana kohdentaa.

Keskeisiä käytännön elementtejä uudistuksessa ovat:

- Organisaatiomuutos
  - Toteutettu 1.8.2024
  - 4 alueosaston tilalle 3 alueosastoa nykyisen ulkopoliittisen painotuksen mukaisilla aluevastuilla.
  - EU-asioille oma erillisyyksikkö, strategiayksikkö johdon tueksi
  - Erityisteemojen osaamisia kerätään yhteen ja osastorajojen ylittävillä roolituksilla parannetaan yhteistyötä
- Johtamisen ja tavoiteasetannan terävöittäminen
  - Johtoryhmätyön uudistus. Yksi johtoryhmätaso ministerin johdolla, ja johtotason virkakokous valtiosihteerin työn tukena
  - Tavoitteiden ja painopisteiden asettaminen mm. selontekojen avulla
  - Osastojen, yksiköiden ja edustustojen tavoiteasetannan konkretian lisääminen

- Henkilöstön ja työn kohdentaminen keskeisiin tavoitteisiin
  - Osastoille sitovammat htv-kehukset, ja myös suurempi mahdollisuus ja vastuu resurssien kohdentamiseen osaston tavoitteiden pohjalta
  - Aiempaa laajemmat tehtäväkuvat ja tavoitteisiin mukautuvat työnkuvat yhteistyössä yli yksikkö- ja osastorajojen.
- Vuorovaikutuksen lisääminen tehtäväkierto- ja henkilöstöasioissa
  - Läpinäkyvyyden lisäys tehtäväkierron prosessissa
  - Keskitetyn henkilöstöhallinnon ja toimintayksiköiden laajempi vuorovaikutus henkilöstösuunnittelussa

### 3.2.1.2. Team Finland -uudistus

Hallitusohjelmassa linjataan, että Team Finland (TF) -verkoston toiminta ja johtaminen uudistetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa tukemaan Suomen strategisia intressejä. Tässä yhteydessä hallitus vahvistaa ulkoministeriön ohjausroolia valtion viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa sekä selvittää Business Finlandin (BF) ulkomaantoimintojen siirron osaksi Suomen edustustoverkkoa.

Ulkoministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen työryhmä sai helmikuussa 2024 valmiiksi selvityksen, jossa ehdotettiin eri vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Hallitus on selvityksen pohjalta päättänyt kesällä 2024, että BF:n ulkomaantoiminnot yhdistetään ulkoministeriöön.

Lisäksi hallitus päätti budjettineuvottelussa 3.9.2024, että hallitus sitoutuu turvaamaan riittävät voimavarat suomalaisyritysten kansainvälistymistä ja vientiä edistäville Team Finland –ulkomaanpalveluille. Business Finlandin ulkomaantoimintojen budjettirahoitus siirretään ulkoministeriön hallinnonalalle vuoden 2025 alusta. Siirto toimeenpannaan täydentävän talousarvion yhteydessä. TEM, UM ja VM neuvottelevat ennen siirtoa toimintaan kohdistuvasta tuottavuusohjelman sopeutuksen määrästä ja sen kohdentumisesta ministeriöiden välillä.

Budjettineuvottelun päätösten pohjalta tähän toimintaan kohdistuu yleisen tuottavuussäästötasoin mukainen säästövelvoite, joka tarkoittaisi tarkistamattoman alustavasti arvioitun BF:n ulkomaantoimintojen alle 25 milj. euron toiminnan kulujen osalta vajaan 1,5 milj. euron säästövelvoitetta. Toimintaan tarvittavat määrärahat siirtyisivät ulkoministeriölle säästön verran supistettuna, ja asiaan liittyy vielä runsaasti auki olevia kysymyksiä supistusten aikaansaamisen aikatauluista sekä ennen toiminnan ja henkilöiden siirtoa että sen jälkeen. Määrärahasupistuksen johdosta vain osa nykyisistä BF voimavaroista lienee mahdollista siirtää UM:ön. Keskustelut käytännön järjestelyistä ja määrärahasiirrosta ovat vasta käynnistyneet, ja otetaan huomioon sekä vuoden 2025 täydentävässä talousarviossa, seuraavien vuosien JTS-ehdotuksissa että itse toiminnan järjestelyissä.

### 3.2.2. Toimintameno säästöt

Toimintamenojen 5 milj. euron säästövelvoite kohdennetaan pääasiassa ministeriön Suomen toimintoihin. Henkilöresurssisäästöjen kohdennuksissa otetaan huomioon ulkoasiainhallintouudistus, hallitusohjelman kirjaukset ja ulkoministeriön johdon toiminnalliset linjaukset sekä Team Finland –uudistuksen mahdolliset vaikutukset.

Nykyarvion mukaan säästövelvoite ei johda irtisanomisiin tai lomautuksiin. Säästövelvoitteiden yhteydessä on kuitenkin tarkasteltava henkilöstön määrää (korvaavaa rekrytointia) ja mahdollisesti myös edustustoverkkoa. Alustavasti on arvioitu, että ilman Team Finland –uudistuksen vaikutuksia mahdollinen henkilövaikutus saattaisi olla yhteensä noin 40 htv:n vähennys sisältäen mm. viisumipalvelukeskuksen henkilöstön supistumisen Helsinkiin siirrettäessä, useita tehtäviä ministeriössä Helsingissä sekä muutamia tehtäviä edustustoissa.

Edustustoverkon toimintakyky turvataan mahdollisimman pitkälle. Säästöjä etsitään kaikista menolajeista, ja osastoille ja edustustoille on annettu sisäisessä TTS-ohjeessa erilliset säästövelvoitteet, osastoille 5 % ja edustustoille 2 %. Säästöjen tarkempi kohdentuminen valmistellaan osana TTS-kierrosta ottaen huomioon strategiset painopisteet.

Digitalisaation tuottavuuden osalta on tarkoitus uusia ulkoministeriön ydintoimintojen asiantuntijajärjestelmä AHA, jota käytetään konsuli-, vientivalvonta-, protokolla- ja kehitysyhteistyökokonaisuuksissa sekä henkilötietopyynnöissä. Kokonaisuus on teknologisesti alustaltaan vanhentunut, vuosikustannukset ovat kasvaneet ollen v. 2024 noin 2,5 milj. e ja järjestelmä pyritään uusimaan. Kertakustannukseksi arvioidaan noin 1,5-2,0 milj. e ja vuosittaisiksi kustannuksiksi alle 1 milj. e.

### 3.2.3. Rakentamissäästöt ja toimitilat

Valtion heikkenevän taloustilanteen myötä leikkauksia on jouduttu kohdistamaan myös ulkoministeriön hallinnoimien Suomen valtion omistamien kiinteistöjen peruskorjauksiin. Momentin 24.01.74 Talonrakentaminen määräraha on supistettu kahdeksasta kuuteen miljoonaan euroon vuodessa. Valtion kiinteistöomaisuuden arvo ulkomailla on arviolta n. 400-500 miljoonaan euroa, ja ulkoministeriön käsityksen mukaan kiinteistönpidon tavoitteena tulisi olla nykyisen kiinteistökannan arvon säilyttäminen.

Nykyisellä määrärahalla ulkoministeriö kykenee pidentämään lyhytaikaisesti edustustojen kiinteistökannan teknistä elinkaarta toteuttamalla rakennusosakorjauksia ja pienempiä peruskorjauksia sekä tarvittavia muutoksia vuokratiloihin. Sen sijaan laajempien peruskorjausten tekeminen nykyisellä määrärahatasolla on hyvin vaikeaa, koska hankkeiden laajuudet ovat 15-40 miljoonaa euroa. Tällaisia akuutteja korjausta vaativia hankkeita on tunnistettu muutamia.

Ulkoministeriö sopeuttaa investointiohjelmansa supistuksen mukaisesti, mutta siihen sisältyy huomattavia riskejä korjausvelan kasvamisesta. Omistuskiinteistöjen korjausvelan selvittämiseksi ulkoministeriö on antanut Trelum Oy:lle toimeksiannon, jonka tavoitteena on tuottaa kattava tietopohja valtion omistamien edustusverkoston toimipaikkojen (sisältäen omat kansliat ja virka-asunnot) kunnosta, välittömistä investointi- sekä tulevaisuuden pitkän aikavälin investointitarpeista. Selvitys valmistuu joulukuussa 2024.

Suurempien omistuskiinteistöjen hankkeiden osalta on olemassa perusratkaisuna perinteinen hankkeiden investointirahoitus budjetin kautta. Ja sen osalta yhtenä vaihtoehtona on edelleen yhteisymmärryksen ylläpitäminen siitä, että toimitilojen hankinnan/rakentamisen menojen ja toisaalta luovuttavien kiinteistöjen myyntituottojen kesken asioita edistettäisiin tasapainossa rinnakkain valtion budjetin menoina ja tuloina huolimatta siitä, että nämä ovat talousarviossa eri määrärahamomenteilla.

Osana tuottavien työskentelymahdollisuuksien turvaamiseksi edelleen edustustoverkossa on ajateltavissa muitakin vaihtoehtoja, joista yksi olisi omistettujen arvotonntien rakennusoikeuksien hyödyntäminen esimerkiksi allianssimallilla, jossa perinteisen peruskorjauksen tai UM:n oman uudisrakentamisen sijasta UM:n tonttiomistuksen lisärakennusoikeuksia hyödynnettäisiin kumppanina toimivan rakennuttajan toimesta, ja rakennusoikeuden vastineeksi UM saisi myös uudet toimitilat itselleen. UM:n ja VM:n välisen toimitilojen hallinnonalatapaamisen yhteydessä 2.9.2024 sovittiin, että UM ryhtyy selvittämään mahdollisuuksia tämän tapaisille toimintamalleille.

Ulkoministeriön käytössä olevien kotimaan toimitilojen osalta Kouvolassa sijaitseva viisumipalvelukeskus siirretään osana toimitilatiivistyksiä ulkoministeriön Merikasarmin tiloihin vuoden 2025 alusta lukien, ja Kouvolan toimitiloista luovutaan kokonaan. Toiminnalliset muutokset ja toimitilatiivistys tehdään yhteistyössä VNK:n ja Senaatin kanssa. Kouvolan toimitiloista luopumisen säästöhyöty tulee osaksi VNK:n budjettia ja kirjanpitoa UM:n roolin ollessa tilojen käyttäjä. Osa henkilöistä ei ole halunnut siirtyä Helsinkiin, ja siirtyviä henkilöitä on noin 20.

### 4. Toimeenpano ja aikataulu

Ulkoministeriön tuottavuusohjelma ja sen toteuttaminen on suoraan osa normaalia vuosittaista toiminnan ja talouden suunnittelua, toteutusta ja seuranta. Ohjelmaa varten ei perusteta erillistä hanketta, vaan toimeenpano hoidetaan osana sekä valtion talousarvioprosesseja että sisäisesti osana UM:n omaa TTS-suunnitteluprosessia.

Toimeenpanon aikataulu on suoraan talousarvioiden toimeenpanojen aikataulu säästötoimien koskiessa tasaisesti kaikkia kehyskauden vuosia alkaen vuodesta 2025. Toimitilojen toimintamallien selvitykset tehdään sisäisten toimitilahankkeiden aikataulussa kytkien mahdolliset muutokset suoraan suunnitteluprosessiin.

Ulkoministeriön tuottavuusohjelmaan vaikuttavia ulkoasiainhallintouudistusta ja Team Finland –uudistusta toimeenpannaan ja seurataan niiden omissa hanke- ja työryhmämenetelmissä sekä raportoinnissa ulkoministeriön johdolle. Mahdolliset tavoite- ja resurssimuutokset otetaan ratkaistavaksi osana ministeriön suunnitteluprosessia.