

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2005 vp

Valtioneuvoston selvitys EU:n pohjoisesta ulottuvuudesta; Suomen lähtökohdat jatkoktyölle

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 8 päivänä joulukuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen EU:n pohjoisesta ulottuvuudesta; Suomen lähtökohdat jatkoktyölle (E 131/2004 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Maimo Henriksson, ulkoasiainministeriö
- puhemies Paavo Lipponen, eduskunta
- neuvotteleva virkamies Jouko Varjonen, kauppa- ja teollisuusministeriö

- varapääjohtaja Sauli Niinistö, Euroopan investointipankki
- asiantuntija Timo Laukkanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ohjelmajohtaja Maaret Heiskari, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA
- johtaja Timo Hellenberg, Aleksanteri-instituutti
- johtaja, professori Tauno Tiusanen, Lappeenrannan pohjoisen ulottuvuuden tutkimuskeskus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Pohjoismaiden Investointipankki.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asiakirjassa esitellään EU:n pohjoisen ulottuvuuden politiikan nykytilanne, tulevaisuuden haasteet ja Suomen peruslähtökohdat pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuutta koskeviin neuvotteluihin.

Pohjoinen ulottuvuus pohjautuu Suomen vuonna 1997 tekemään aloitteeseen Euroopan unionin ulkosuhteiden ja alueellisen yhteistyön kehittämiseksi unionin pohjoisilla lähialueilla. Suomi halusi kiinnittää EU:n huomiota alueen haasteisiin ja mahdollisuuksiin korostaen Venäjän, Itämeren alueen ja Euroopan unionin keski-

näistä riippuvuutta. Käytännön tasolla tavoitteena oli saada EU mukaan yhteistyöhankkeisiin alueen vakauden ja hyvinvoinnin lisäämiseksi.

Pohjoisen ulottuvuuden saavutuksia tulee katsoa sekä poliittiselta tasolta että käytännön toiminnan tasolta. Keskeinen poliittisen tason saavutus oli pohjoisen ulottuvuuden saaminen osaksi EU:n ulkosuhde- ja rajatylittävää politiikkaa vuonna 1999, kun Eurooppa-neuvosto hyväksyi suuntaviivat pohjoisen ulottuvuuden toteuttamiselle. Toiminnan vetovastuu siirtyi näin EU:n komissiolle ja puheenjohtajamaalle.

Sittemmin pohjoiselle ulottuvuudelle on laadittu kaksi toimintaohjelmaa, joista nykyinen kattaa vuodet 2004—2006. Komission tarkoituksena on aloittaa pohjoisen ulottuvuuden tulevien suuntaviivojen luonnostelu keväällä 2005.

Käytännön toiminnan keskeisiä saavutuksia ovat pohjoisen ulottuvuuden kumppanuudet, joissa kiinnostuneet valtiot, kansainväliset järjestöt ja rahoituslaitokset toimivat yhteisvoimin ja tasavertaiselta pohjalta alueen ongelmien ratkaisemiseksi. Vuonna 2000 perustetun ympäristökumppanuuden tavoitteena on vastata alueen ydinturva- ja muihin ympäristöhaasteisiin. Pääasiallisella on Itämeren ja sen ympäristön asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tärkeän Pietarin lounaisen jätevedenpuhdistamon uudelleenrakennus, jonka on määrä valmistua vuonna 2005.

Vuonna 2003 perustetun sosiaali- ja terveyskumppanuuden avulla pyritään koordinoimaan ja tehostamaan tarttuvien tautien ja elintason sairauksien vastaista taistelua sekä vähentämään sosiaalisten ongelmien aiheuttamia uhkia lähi-alueillamme.

Pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman mukaista hanketoimintaa on unionin puitteissa toteutettu olemassaolevien ohjelmien ja rahoitusinstrumenttien avulla (mm. Tacis, Interreg, Phare). Hankkeita toteutetaan myös kahden- ja monenvälisesti, kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen kanssa sekä kansainvälisten rahoituslaitosten kautta. Rahoituskanavat ovat yhtä monipuoliset. Koordinaatiolla ja yhteisellä tavoitteenasettelulla pyritään tuottamaan toiminnallista ja rahoituksellista lisäarvoa.

Baltian maiden ja Puolan liityttyä Euroopan unioniin pohjoisen ulottuvuuden toimintaympä-

ristö on muuttunut. Baltian maiden siirryttyä EU:n sisäisten ohjelmien piiriin pohjoinen ulottuvuus on nyt ensisijaisesti Luoteis-Venäjä-yhteistyötä. Pohjoinen ulottuvuus kytkeytyy näin ollen läheisesti EU:n Venäjä-yhteistyöhön.

Valtioneuvoston kanta

Suomen perustavoite pohjoisen ulottuvuuden osalta on Luoteis-Venäjän vakaa ja kestävä kehitys. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Suomi on pyrkinyt saamaan EU:n komission ja jäsenmaat, Venäjän ja muut kiinnostuneet maat mukaan alueelliseen yhteistyöhön. Suomen lähtökohtana onkin pohjoisen ulottuvuuden säilyttäminen osana EU:n pohjoisten alueiden politiikkaa, erityisesti EU:n ulkosuhde- ja rajat ylittävää politiikkaa.

Pohjoinen ulottuvuus tulee jatkossakin määrittellä laajasti käsittämään Luoteis-Venäjän lisäksi Itämeren ja arktiset alueet ja kytkeä käytännön Luoteis-Venäjä-yhteistyö osaksi EU:n Venäjä-yhteistyötä ja kehitteillä olevia yhteisiä alueita.

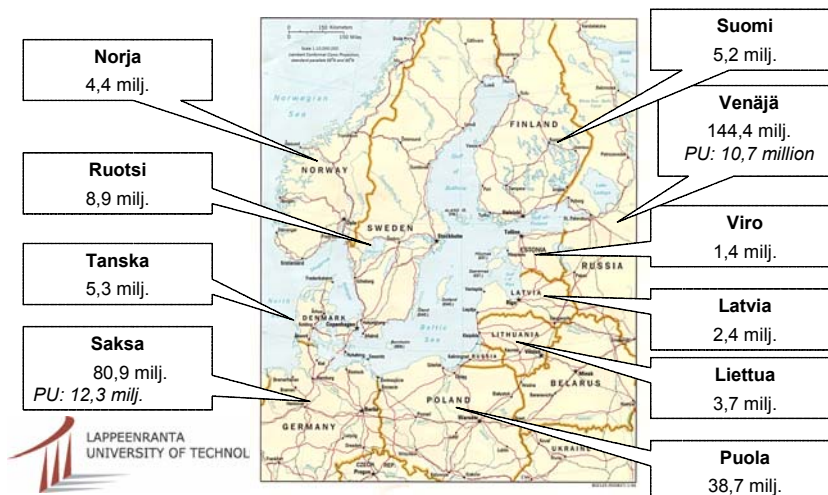
Venäjä tulisi saada kiinteästi mukaan keskusteluun pohjoisen ulottuvuuden jatkokonseptista, jonka pohjana voisi olla kehysasiakirja. Myös EU:n ja pohjoisten alueellisten järjestöjen välistä yhteistyötä tulisi vahvistaa.

Pohjoisen ulottuvuuden rahoitus pyritään turvaamaan ENPI:n, kansainvälisten rahoituslaitosten ja muiden toimijoiden rahoituksen muodostaman kokonaisuuden puitteissa niin, että Suomi ei tässä vaiheessa tavoittele PU:lle omaa budjettilinjaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Pohjoinen ulottuvuus*

Väkiluku yhteensä 103 milj.



Pohjoisen ulottuvuuden tutkimuskeskus
Lappeenranta teknillinen yliopisto

17.3.2005

Suomi on EU-jäsenyytensä alkuvaiheista lukien ajanut pohjoisen ulottuvuuden konseptin omaksumista EU:ssa. Tavoitteenamme on ollut, osin vastapainona EU:n Välimeri-politiikalle, kiinnittää huomiota EU:n pohjoisten alueiden erityisolosuhteisiin ja korostaa Venäjän merkittävää unionin kumppanimaana.

Suomen toiminta tuotti tulosta EU-puheenjohtajuuskautenamme, ja pohjoiseen ulottuvuuteen (PU) liittyvä toiminta on ollut nyt käynnissä kuudetta vuotta. Alueellisesti PU kattaa Itä- ja Jäämeren alueen sekä Luoteis-Venäjän, joten EU-jäsenmaista alueen piiriin kuuluvat Suomen lisäksi erityisesti Saksa, Puola, Ruotsi, Tanska, Viro, Latvia ja Liettua. Määrällisesti kyseessä on yli 100 miljoonan asukkaan markkina-alue. On kuitenkin syytä painottaa, että PU on koko

unionin ohjelma ja esimerkiksi ympäristösektorilla hankkeita ovat rahoittaneet mm. Belgia, Hollanti, Iso-Britannia ja Ranska. Lisäksi mukaan kuuluu kumppanimaita (Venäjä, Norja ja Islanti), tarkkailijamaita (USA ja Kanada), alueellisia järjestöjä (Itämerenvaltioiden neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto, Arktinen neuvosto, Pohjoismaiden ministerineuvosto), kansainvälisiä rahoituslaitoksia (EBRD, NIB, EIB), paikallistason toimijoita, yrityksiä, tiedeyhteisöjä ja kansalaisjärjestöjä. Kun mukaan vielä lisätään EU:n omat rahoitusinstrumentit (TACIS, INTERREG ja PHARE) on eri toimijoita vähintäänkin riittävästi.

Nykyinen, vuosille 2004—2006 vahvistettu toimintasuunnitelma on sisältönsä puolesta laaja. Se kattaa viisi osa-aluetta, jotka ovat 1) ta-

lous, liiketoiminta ja infrastruktuuri, 2) inhimilliset voimavarat, koulutus, tieteellinen tutkimus ja terveydenhuolto, 3) ympäristö, ydinturvallisuus ja luonnonvarat, 4) rajat ylittävä yhteistyö ja aluekehitys ja 5) oikeus- ja sisäasiat.

Toimintasuunnitelma sisältää pitkän listauksen erilaisista toimista em. sektoreilla. Käytännön toiminta on koordinoitu erikseen sovittujen kumppanuusohjelmien kautta. Ohjelmia on kaksi eli vuodesta 2000 toiminnassa ollut ympäristökumppanuus (NDEP) ja vuonna 2003 perustettu sosiaali- ja terveystikumppanuus. Nämä ovatkin, kuten valtioneuvoston kirjelmässään todetaan, PU:n tähän astisen voimassaolon keskeisiä saavutuksia. Lisäksi v. 2002—2004 on ollut toiminnassa Pohjoisen eUloittuvuuden toimintasuunnitelma (NeDAP).

Venäjä

Pohjoinen ulottuvuus on kohdistunut käytännössä Venäjään ja yhdessä sen kanssa toteutettuihin hankkeisiin. EU:n laajentuminen on entisestään vahvistanut tätä suuntausta.

Muodollisesti EU:n ja Venäjän välinen virallinen yhteistyö tapahtuu kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (Partnership and Cooperation Agreement, PCA) alla. PCA-sopimuksen ensimmäinen 10-vuotiskaus päättyy vuonna 2007 jatkuen sen jälkeen vuoden kerrallaan, ellei muuta sovita. Sopimus kattaa kaupallis-taloudellisen yhteistyön, tiede- ja teknologia-, energia-, ympäristö-, liikenne-, avaruus- sekä eräiden muiden siviilialojen yhteistyön, poliittisen vuoropuhelun sekä yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa.

Vuonna 2003 EU ja Venäjä sopivat ns. neljän yhteisen alueen luomisesta. Nämä alueet, joiden osalta neuvottelut ovat edelleen vireillä, ovat 1) yhteinen talousalue, 2) yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, 3) ulkoisen turvallisuuden yhteistyöalue sekä 4) tutkimuksen ja koulutuksen alue. Vaikka Venäjä ei erityisensä vuoksi kuulu EU:n varsinaisen naapuruspolitiikan piiriin, on tarkoitus, että myöhemmin osana Agenda 2007:ää käyttöönotettavaksi suunniteltua Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumenttia (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) so-

vellettaisiin myös Venäjän kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Vaikka yhteistyö on muodollisten puitteiden osalta edennyt melko hitaasti, on taloudellinen yhteistyö EU:n ja Venäjän välillä kehittynyt nopeasti. EU:n yhteistyö Venäjän kanssa on muuttunut ja syventynyt monin tavoin PU:n alkuvuosien jälkeen. Taloudellisen yhteistyön alalla EU:sta on tullut Venäjän tärkein kauppakumppani. EU:n osuus Venäjän kokonaiskaupasta on jo yli 50 prosenttia. Venäjä puolestaan on EU:n 5. suurin kauppakumppani. Myös Suomen ja Venäjän välinen kauppa on kehittynyt vähintään yhtä suotuisasti. Venäjä on tällä hetkellä 3. suurin kauppakumppanimme ja, mikäli kehitys on jatkossakin yhtä nopeaa, Venäjä tulee muutaman vuoden kuluttua ottamaan ensimmäisen tilan kauppatilastoissamme. Useat tahot ovat kuitenkin varoittaneet suomalaisen Venäjäosaamisen vähittäin tapahtuvasta häviämisestä. Kielitaitoisten kauppamiesten lisäksi tarvitaan Venäjän markkina- ja liiketoimintaosaamista. Tällaisista henkilöistä on jo nyt puutetta.

Osansa taloudellisten suhteiden kehitykseen tuo parhaillaan neuvoteltavana oleva Venäjän WTO-jäsenyys. Mikäli neuvottelut etenevät odotetulla tavalla, jäsenyys saattaa toteutua jo ensi vuonna.

Nykytilanne

PU on ohjelmana vielä suhteellisen nuori, eikä alkuvaikeuksilta ole välttytty. Toimintaohjelmaa on kritisoitu epämääräisyydestä ja konkretian puutteesta. PU:lta on puuttunut selkeä fokus ja oma profiili. Sen on katsottu lähinnä tekevän inventaariota jo olemassaolevista projekteista, jotka toteutuisivat ilman PU:n sateenvarjoakin. Puutteena on pidetty myös sitä, ettei PU:lla ole ollut omaa rahoitusta sen paremmin kuin täytäntöönpano- ja seurantaorganisaatiotakaan.

Venäjä on pitänyt ohjelmaa unionin sisäisenä, eikä ole osoittanut suurta aktiivisuutta sen eteenpäinviemiseen. Keskushallinnolta ei ole tahtonut löytyä hankkeille rahoitusta eikä lainatukitakaan.

Elinkeinoelämä ei ole laajemmassa mittakaavassa ottanut ohjelmaa omakseen. On katsottu,

ettei PU ole pyrkinyt edistämään kauppaa vaan lähinnä korjaamaan niitä puutteita, joihin elinkeinoelämä ei ole muutoin liennyt mielenkiintoa.

Toimijoita on ollut paljon ja rahoitus on kerätty monesta eri lähteestä. Toisaalta valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on painotettu myös PU:n poliittista merkitystä pohjoisten alueiden ja Venäjän välisen kumppanuuden korostajana ja katsottu, ettei rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä tulisi muodostua hankkeen tärkeintä elementtiä.

Laajasta toimintaohjelmasta huolimatta PU:n käytännön toiminta on keskittynyt ympäristösektoriin. Toimintaohjelma menee myös päällekkäin PCA:n ja tulevan, neljää yhteistä aluetta koskevan, sopimuksen kanssa. Mikä on EU:n puitteissa tapahtuvaa toimintaa, mistä työstä muut alueelliset toimijat vastaavat, mikä on kahdenvälisiä yhteistyötämme Venäjän kanssa, ja mikä on tai minkä tulisi olla varsinaista pohjoista ulottuvuutta? Valiokunta kiirehtii tämän rajanvedon kansallista selvittämistä.

Tulevaisuus

Edellä olevasta kritiikistä huolimatta valiokunnan asiantuntijakuulemisten perusteella vaikuttaa, että PU-konsepti on toiminut julkisuuskuvaansa paremmin. Sille katsotaan edelleen olevan tarvetta, vaikka ohjelma kaipaakin kehittämistä. Tämä on tarpeen jo senkin vuoksi, että olosuhteet ovat huomattavasti muuttuneet nykyisen toimintaohjelman voimassaolon aikana EU:n laajentumisen myötä.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tapaan, että pohjoisen ulottuvuuden jatkotyön kannalta on olennaisen tärkeää saada Venäjä nykyistä paremmin sitoutumaan jatko-ohjelmaan jo sen suunnitteluvaiheessa eli nyt. Tämän tulee luonnollisesti koskea myös muita PU:n kumppani- ja tarkkailijamaita. Pohjoinen ulottuvuus on yhteistyötä, ja yhteisiä hankkeita voisi PU:n puitteissa syntyä myös muualle kuin Venäjälle. Tätä lisää myös se tosiasia, että Venäjä on aktivoitunut myös suorien sijoitusten tekijänä. Pääpaino tulevissa projekteissa tulee kuitenkin edelleen olemaan Luoteis-Venäjällä.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että PU voisi olla tulevaisuudessa EU:n ja Venäjän sopiman neljän yhteisen alueen alueellista toimeenpanoa. Kuten edellä todettiin, nämä neljä aluetta kattavat hyvin PU:n tämänhetkisen toimialan. Myös elinkeinoelämä on tukenut tämänkaltaista alueellista, mikrotason yhteistyötä. Loisiko tämä kuitenkin riittävässä määrin PU:lle kaivattua omaa profiilia ja fokusta? Tulisi myös miettiä, sitoisiko tämä lähtökohta toimenpiteet liiaksi EU-Venäjä-kontekstiin ja jättäisi muut kumppanimaat ja kansainväliset rahoituslaitokset toiminnan ulkopuolelle.

Valiokunta katsookin, että PU:n puitteissa tulisi ensisijaisesti keskittyä sellaisiin teemoihin, jotka selkeästi ovat erityisesti PU-alueen intressissä. Tällaisia ovat jo nyt aktivoituneet ympäristö- sekä sosiaali- ja terveyssektorit, mutta potentiaalia olisi myös energiasektorilla, logistiikkapuolella ja infrastruktuurissa ja tieteellisessä yhteistyössä esimerkiksi rajat ylittävän yliopistojen ja korkeakoulujen opiskelija- ja tutkijavaihdon helpottamisen kautta. Nämä sektorit antavat myös hyvän pohjan yrityksille uusiin hankkeisiin. Tavoitteena tulee olla aidon taloudellisen aktiviteetin aikaansaaminen. EU-rahoituksen ja valtioilta saatavan lahjarahoituksen varassa PU:sta ei tule toimivaa konseptia. Elinkeinoelämän nykyistä laajempi mukaansaaminen PU-konseptiin onkin yksi jatkotyön keskeisistä haasteista.

Saadun selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että nykyisen kaltainen erillisiin kumppanuuksiin perustuva toteuttamismalli voisi olla jatkossakin toimiva. Uusien kumppanuuksien syntymistä tulisi kuitenkin nykyistä aktiivisemmin edesauttaa, koordinoida ja seurata. Valtioneuvosto katsoo, että alueneuvostojen roolia PU-politiikan käytännön tason toteuttajina tulisi pyrkiä vahvistamaan. Valiokunta katsoo, että myös komission aktivoituminen on tältä osin tarpeen. PU:lla tulisi olla komission sisällä oma kevyt vastuutiiminsä, joka kykenee yli pääosastorajojen avustamaan eri sektoreille kuluvien hankkeiden käynnistämässä, kumppanimaiden ja rahoittajien etsimisessä ja muussa hankkeiden toteuttamiseen ja seurantaan liittyvässä

työssä. Tämä olisi omiaan luomaan hyviä verkostoja, yhtenäistämään toimintaa ja tehostamaan PU-konseptin hyödyntämistä.

Valtioneuvoston lähtökohtana on, että PU:n rahoitus tulisi jatkaa kanavoimaan ENPI:n kautta. Tämä rahoitusinstrumentti on vielä neuvoteltavana, eikä sen käytännön toimivuudesta ole kokemuksia. Selvää kuitenkin on, että se tulee kattamaan huomattavan joukon hankkeita useiden EU:n naapurimaiden kanssa ja näistä PU:n hankkeet muodostavat vain pienen osan. Valiokunta katsoo, että jos ENPI-rahoitus näyttää muodostuvan ainoaksi realistiseksi rahoitusperustaksi, tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että PU:lle allokoidaan sen sisällä selkeä oma rahoitusmomenttinsa. Tulee kuitenkin muistaa, että EU-rahoitus kattaa vain osan hankerahoituksesta. Lisänä tarvitaan kansainvälisiä rahoituslaitoksia ja kansallista rahoitusta, jota voitaisiin nykyistä enemmän pyrkiä muuttamaan julkisen ja yksityissektorin, public-private, yhteisrahoitukseksi. Pietarin jätevedenpuhdistamohanke on hyvä käytännön esimerkki tämänkaltaisesta rahoituksesta.

Valtioneuvosto katsoo, että PU:n jatkotyöstä tulisi sopia poliittisluontoisen kehysasiakirjan eikä nykyisenlaisen toimintasuunnitelman pohjalta. Valtioneuvoston selvityksestä ei tarkemmin käy ilmi, mitä kehysasiakirja tarkemmin pitäisi sisältää. Nykyisenkaltaisen laajan ja konkreettiasoltaan suhteellisen heikon toimintasuunnitelman ei valiokunnankaan näkemyksen mukaan puolla enää paikkaansa. Valiokunta ei kuitenkaan ole täysin vakuuttunut siitä, että poliittisluonteinen asiakirja toisi PU-konseptiin sen kaipaamaa lisäkonkretiaa. Jatkotyön kannalta on tärkeää, että PU:n keskeisistä tavoitteista ja inst-

rumenteista päätetään mahdollisimman korkealla poliittisella tasolla.

Suomelta odotetaan jatkotyössä aloitteellisuutta ja uusia ideoita. Lopullisten ratkaisujen oletetaan tapahtuvan puheenjohtajuuskaudellamme, ja konkreettisten tulosten aikaansaaminen tuolloin edellyttää tiiviiden neuvottelujen aloittamista nyt.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa, että

- valiokunta katsoo, että pohjoisen ulottuvuuden ohjelmaa tarvitaan. Sitä tulee kuitenkin kehittää lausunnosta tarkemmin ilmenevällä tavalla,

- pohjoinen ulottuvuus kaipaa korkean tason poliittista tukea ja päätöksiä sekä selkeämpää strategiaa ja rahoitusta,

- pohjoisen ulottuvuuden pääpainon tulee olla erityisesti pohjoista aluetta koskeavissa teemoissa, kuten tutkimus ja osaaminen, energia-, ympäristö-, sosiaali- ja terveys-, logistiikka- ja infrastruktuurihankkeissa,

- olennaista on, että paitsi Venäjä myös suuret EU-maat, kuten Saksa ja Puola, samoin kuin elinkeinoelämä saadaan nykyistä paremmin sitoutumaan ohjelmaan jo sen suunnitteluvaiheessa,

- komission toimintaa tulisi tehostaa ja selkeyttää pohjoisen ulottuvuuden täytäntöönpanon ja seurannan osalta.

Helsingissä 17 päivänä maaliskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Martin Saarikangas /kok
vpj.	Jari Leppä /kesk	Sari Sarkomaa /kok
jäs.	Arto Bryggare /sd	Juhani Sjöblom /kok
	Sari Essayah /kd	Oras Tynkkynen /vihr
	Klaus Hellberg /sd	vjäs. Simo Rundgren /kesk
	Seppo Lahtela /kesk	Jan Vapaavuori /kok.
	Klaus Pentti /kesk	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi
valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.