

## UTP 36/2004 vp

*EU-MINVA*

### EU:N POHJOINEN ULOTTUVUUS; SUOMEN LÄHTÖKOHDAT JATKOTYÖLLE

Tämän muistion tarkoituksena on esitellä EU:n pohjoisen ulottuvuuden politiikan nykytilanne, tulevaisuuden haasteet sekä Suomen peruslähtökohdat käytettäväksi pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuutta koskevissa keskusteluissa. EU:n komission ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa käytyjen alustavien keskustelujen jälkeen laaditaan uusi muistio, jolla pyritään tavoitteenasettelun tarkentamiseen.

#### 1. Pohjoisen ulottuvuuden tavoitteet ja saavutukset

Pohjoinen ulottuvuus on Suomen vuonna 1997 tekemä aloite 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 keskinäisriippuvuutta. 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. Toimintaohjelma jakautuu poliittiseen osaan ja käytännön hanketavoitteisiin. Toimintaohjelma on poliittisen tahdon ilmaus, joka määrittelee toiminnan tavoitteet ja painopistealueet. Toimintaohjelman tavoitteena on ohjata eri toimijoita käytännön hankkeiden identifioinnissa ja toteutuksessa. Käytännön yhteistyötä suunnittelevat, toimeenpanevat ja rahoittavat monet eri toimijat, kuten EU:n komissio ja jäsenmaat, pohjoisen ulottuvuuden kumppanimaat (Islanti, Norja, Venäjä) ja tarkkailijamaat (Kanada, USA), alueelliset järjestöt (Itämerenvaltioiden neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto, Arktinen neuvosto, Pohjoismaiden ministerineuvosto), kansainväliset rahoituslaitokset, paikallistason toimijat, yritykset, tiedeyhteisö ja kansalaisjärjestöt. Toimintaohjelma on luonteeltaan EU-ohjelma, mutta siinä on pyritty huomioimaan myös kumppanimaiden esittämät näkemykset. Alueellisten järjestöjen panos toimintaohjelman laadinnassa oli merkittävä.

Pohjoisen ulottuvuuden myötä EU:n komission ja jäsenmaiden yleinen tietoisuus Pohjois-Euroopan kysymyksistä on lisääntynyt. Komissiossa pohjoisen ulottuvuuden päävastuu on ulkosuhteiden pääosaston Itä-Euroopan, Kaukasian ja Keski-Aasian horisontaalisia kysymyksiä hoitavassa yksikössä, jossa on pohjoisen ulottuvuuden vastuuvirkamies. Komissio vastaa pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelmien laadinnasta, vuosiraporttien laatimisesta, hanketietojen keräämisestä sekä internet-sivuston ylläpidosta sekä avustaa puheenjohtajamaata pohjoisen ulottuvuuden virkamieskokousten ja ministerikokousten järjestelyissä.

Alueellisten järjestöjen piirissä pohjoinen ulottuvuus on muodostunut kattokäsitteeksi, joka on kannustanut järjestöjä keskinäiseen yhteydenpitoon ja parantanut toiminnan koordinaatiota. Pohjoinen ulottuvuus on myös ollut omiaan lisäämään kotimaisten maakunta- ja paikallistason toimijoiden kiinnostusta EU:n ohjelmiin ja aloitteellisuutta lähialueyhteistyössä, minkä myötä käytännön yhteistyösuhteet itänaapuriin ovat lisääntyneet.

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. Ympäristökumppanuutta tukevaan, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin hallinnoimaan rahastoon on kertynyt lähes 200 miljoonaa euroa, josta pääosa on korvamerkitty ydinturvallisuuden parantamiseen Kuolan niemimaalla. Ydinturvallisuusprojektien strateginen suunnitelma on hyväksytty tänä syksynä. Suunnitelma sisältää 45 prioriteettihanketta, joista yhdeksän on valittu kiireellisen jatkotyön kohteeksi. Ympäristöpuolella on identifioitu 13 prioriteettihanketta, joista ensimmäiset ovat toteuttamisvaiheessa. Pisimmällä on Itämeren ja sen ympäristön asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tärkeän Pietarin lounaisen jätevedenpuhdistamon uudelleenrakennus, jonka määrä valmistu a vuonna 2005.

Vuonna 2003 perustetun sosiaali- ja terveystieteiden kumppanuuden avulla pyritään koordinoimaan ja tehostamaan tarttuvien tautien ja elintäsaairauksien vastaista taistelua sekä vähentämään sosiaalisten ongelmien aiheuttamia uhkia lähialueillamme. Kuluva vuosi on käytetty rahoitusta ja työn organisoimista koskevien päätösten tekemiseen. Tukholmaan sijoitettu pieni kumppanuussuhteististö sekä Itämeren valtioiden neuvostolta kumppanuuden alaisuuteen siirretyt asiantuntijaryhmät ovat aloittamassa toimintaansa.

## 2. Rahoitus

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.

Suomessa on aika ajoin nostettu esiin kysymys erillisen pohjoisen ulottuvuuden budjettilinjan tavoittelusta. PU:n omaa budjettilinjaa on perusteltu selkeyden, näkyvyyden ja toiminnan järkevöittämisen lisäämisellä sekä poliittisen tavoitetaso ja hanketoimintatason yhdistämisellä. Kaikki tavoitteet ovat perusteltuja ja niiden toteutuminen on toivottavaa.

PU:n erillinen budjettilinja ei kuitenkaan ainakaan tässä vaiheessa ole toiminnallisesti tai poliittisesti tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Näin siksi, että pohjoinen ulottuvuus ei ole luonteeltaan sisällöllisesti itsenäinen hanke, vaan EU-politiikkakokonaisuus, jonka puitteissa koordinoidaan ja toteutetaan pohjoisen ulottuvuuden toiminta-alueella sen toimintaohjelman tavoitteiden mukaisia hankkeita. Siksi pohjoiselle ulottuvuudelle ei ole tavoiteltu erillistä rahoitusta. Tämä lienee myös eräs syy sille, että komissio ja valtaosa jäsenmaista eivät ole lämmenneet asialle ajoittaisista pyrkimyksistämme huolimatta. Itse asiassa Suomi on nykyisin ainoa jäsenvaltio, joka on esittänyt itsenäisen budjettilinjan muodostamista.

Unioni uudistaa ulkosuhderahoitusinstrumenttinsa osana Agenda 2007 prosessia. Uusista instrumenteista Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (ENPI) on suunnattu EU:n lähialueille ja sen naapurustoon. ENPI ja uusi raja-alueyhteistyön rahoitusväline, joko itsenäisenä instrumenttina tai osana ENPI:ä, asettavat EU:n ulkorajat ensimmäistä kertaa samalle lähtöviivalle. Tätä Suomi tavoitteli pohjoisen ulottuvuuden aloitteella.

Ulkosuhderahoituksen uudistuksen sekä seuraavan rahoituskehyskauden valmisteluissa on tärkeintä taata EU-Venäjä yhteistyölle, ml. pohjoinen ulottuvuus, tarkoituksenmukaiset toiminnalliset kehukset sekä riittävä rahoitus hyödyntäen unionin eri rahoituslähteitä. Erillinen budjettilinja ei takaisi automaattisesti suurempaa rahoitusosuutta EU:n budjetissa. Kokemukset parlamentin budjettiin ajamasta erillisestä Itämeri-budjettilinjasta eivät ole rohkaisevia. Sen volyyymi on pieni. Kysymyksiä herättää lisäksi se, miten erillinen budjettilinja suhteutuisi uusiin ulkosuhde- ja muihin relevantteihin instrumentteihin, miten sitä hallinnoitaisiin, mitä siitä rahoitettaisiin, missä kulkisivat sen maantieteelliset rajat?

ENPI on alueellisesti ja sisällöllisesti laaja. Se tarjoaa monipuolisia mahdollisuuksia kehittää EU-Venäjä -yhteistyötä hyödyntämällä neljälle yhteiselle alueelle perustuvaa maaohjelmaa, rahoitusvälineen alueellisia ja temaattisia ohjelmia sekä siihen erillisenä kokonaisuutena kuuluvaa Interregin toimintatavoille rakentuvaa raja-alueyhteistyön rahoitusvälinettä. Käynnistyessään ENPI tulee muodostamaan PU:n toimintaohjelman mukaisen moniulotteisen hanketoiminnan ja yhteistyön keskeisen rahoituslähteen, mikä merkitsee myös tavoiteltua uutta sisältöä PU:lle. Se tulee kuitenkin kattamaan vain osan PU-alueelle tulevaa EU-rahoitusta. Vakausinstrumentin ydinturvakomponentti on merkillepantava rahoituslähde ydinturvahankkeissa. On pidettävä auki mahdollisuudet saada rahoitusta myös muista EU-kanavista (kansalliset ohjelmat, tutkimusbudjetti jne.) ja hyödyntää monenkeskisistä rahoituslähteistä (EBRD, NIB, EIB) sekä muilta toimijoilta tulevaa rahoitusta.

### 3. Tulevaisuuden haasteet

Baltian maiden ja Puolan liittyttyä Euroopan unioniin pohjoisen ulottuvuuden toimintaympäristö 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. EU:n ja Venäjän välillä neuvotellaan parhaillaan ns. neljästä yhteisestä alueesta, jotka ovat: 1) yhteinen talousalue, 2) yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, 3) ulkoisen turvallisuuden yhteistyöalue sekä 4) tutkimuksen ja koulutuksen alue, ml. kulttuuriset aspektit. Yhteiset alueet menevät monilta osin päällekkäin pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman painopistealueiden kanssa, mikä herättää kysymyksiä pohjoisen ulottuvuuden roolista suhteessa EU-Venäjä -politiikkaan. Samaan aikaan EU:n naapuruuspolitiikka uusia itäisiä naapureita kohtaan kehittyä ja tulee viemään osan EU:n huomiosta ja voimavaroista.

Pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman erityisongelmana on ollut Venäjän heikko sitoutuminen. Venäjä on useissa yhteyksissä korostanut, että se suhtautuu myönteisesti pohjoisen ulottuvuuden konseptiin ja kumppanuuksiin, mutta kielteisesti pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelmaan. Venäjä näkee toimintaohjelman EU:n ohjelmana, jonka laatimiseen se ei ole voinut osallistua tasavertaiselta pohjalta. Suomea ja Ruotsia lukuunottamatta muiden EU-maiden kiinnostus pohjoista ulottuvuutta kohtaan on ollut laimeata.

Nykyiseen pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelmaan kootuista hanketavoitteista osaa ollaan toteuttamassa, mutta osa on vielä suunnitelmasolla. Koska toimintaohjelma on luonteeltaan poliittinen suositus, ei sen ja käytännön hanketoiminnan välillä ole välitöntä yhteyttä. Näin ollen on myös vaikea arvioida, missä määrin alueella toteutetut hankkeet ovat pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman ansiota. Pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman keskeinen merkitys on siinä, että se ilmentää EU:n poliittisen sitoutumisen alueen kehittämiseen. Lähivuosien keskeisimmät haasteet ovat paitsi nykyisen toimintaohjelman täysipainoinen toimeenpano ja kumppanuuksien tehokas toiminta myös pohdinta pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuudesta poliittisena konseptina nykyisen toimintaohjelman voimassaolokauden päättyessä vuoden 2006 lopulla.

EU:n komissio pohtii parhaillaan pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuutta ja on valmis aloittamaan alkuvuodesta 2005 pohjoisen ulottuvuuden tulevien suuntaviivojen luonnostelun. Suuntaviivoja on

tilaisuus käsitellä seuraavassa PU-ministerikokouksessa, joka järjestetään todennäköisesti Iso-Britannian EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2005. Mikäli ministerikokous niin suosittelee, suuntaviivojen perusteella ryhdytään laatimaan kumppanuusmaita konsultoiden seuraavaa poliittista asiakirjaa, joka astuisi voimaan vuoden 2007 alusta. Asiakirjan viimeistely jäisi todennäköisesti Suomen puheenjohtajuuskaudelle syksyllä 2006.

EU-puheenjohtajuus syksyllä 2006 velvoittaa Suomen huolehtimaan siitä, että pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuustyö saadaan asianmukaiseen päätökseen. Pohjoisen ulottuvuuden aloitteentekijänä Suomelta odotetaan aktiivista panosta PU:n tulevaisuuskeskusteluun. Tämä edellyttää pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuutta koskevien kansallisten tavoitteiden selkiyttämistä.

#### 4. Suomen tavoitteet

Suomen perustavoite PU-yhteydessä 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. Pohjoinen ulottuvuus on ollut keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Pohjoisen ulottuvuuden saaminen osaksi EU:n ulkosuhde- ja rajatylittävää politiikkaa on Suomen EU-politiikassa näkyvä saavutus, josta ei ole syytä luopua. Pohjoinen ulottuvuus tarjoaa Suomelle ja muille EU-maille ja kumppanuusmaille mahdollisuuden korostaa alueen erityiskysymyksiä sille varatussa poliittisessa kehyksessä. Kotimaassa pohjoinen ulottuvuus on laajojen kansalaispiirien omakseen kokemaa politiikkaa, vaikkakin sen sisällöstä vallitsee eriäviä käsityksiä.

Pohjoisen ulottuvuuden keskeiset erityispiirteet, kuten PU-alueen joustava määritelmä, alueellinen fokus sekä kumppanimaiden ja alueellisten järjestöjen aktiivinen osallistuminen toiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon, tulee säilyttää. Kumppani- ja tarkkailijamaiden kiinnostuksen säilyttämiseksi pohjoisen ulottuvuuden toimin ta-alue tulee jatkossakin määritellä laajasti kattamaan Luoteis-Venäjän lisäksi Itämeren ja arktiset alueet.

Pohjoiset alueelliset järjestöt kytkevät Venäjän ja eräät muut EU:n ulkopuoliset maat yhteistyöhön alueen EU-maiden kanssa tasa-arvoiselta pohjalta. Pohjoinen ulottuvuus tarjoaa yhteistyöfoorumia, jota tulisi käyttää nykyistä tehokkaammin alueellisten järjestöjen keskinäiseen sekä niiden ja EU:n väliseen yhteistyöhön ja koordinaatioon. Alueellisten järjestöjen roolia pohjoisen ulottuvuuden suunnittelussa ja toimeenpanossa tulisi edelleen kehittää ja vastaavasti EU:n puheenjohtajamaan ja komission osallistumista alueellisten järjestöjen toimintaan vahvistaa.

Pääosa pohjoisen ulottuvuuden käytännön yhteistyöstä kohdistuu tällä hetkellä Luoteis-Venäjään, joten on loogista, että EU:n alueellinen ja rajatylittävä yhteistyö alueella kytkeytyy EU-Venäjä-yhteistyöhön ja kehitteillä oleviin yhteisiin alueisiin. Eräät Pohjois-Euroopan kannalta tärkeät yhteistyöhankkeet ovat mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan niin laajoja, että niitä on luontevaa käsitellä EU-Venäjä-kehityksessä. Venäjän lähinaapureiden kannalta on myös tärkeää, että alueellinen ja rajatylittävä yhteistyö ja alueen erityiskysymykset tulevat riittävästi huomioiduksi EU-Venäjä-yhteistyössä.

EU:n pohjoisten lähialueiden politiikan keskeiset tavoitteet tulee määritellä pohjoisen ulottuvuuden puitteissa. Pohjoisen ulottuvuuden nykyistä toimintaohjelmaa tulisi seurata uusi poliittinen asiakirja, joka täsmentää pohjoisen ulottuvuuden tehtävät, tavoitteet ja prioriteetit. Kyse ei olisi uudesta toimintaohjelmasta yksityiskohtaisine projektiluetteloineen, vaan lyhyestä poliittisesta kehysasiakirjasta, joka ilmentäisi EU:n sitoutumista pohjoisten alueiden yhteistyöhön ja edesauttaisi omalta osaltaan rahoituksen kanavoimista lähialueillemme. Kehysasiakirja tulisi valmistella yhteistyössä EU:n, Venäjän ja muiden kumppanimaiden kanssa näiden kaikkien poliittisen sitoutumisen varmistamiseksi. Alueellisten järjestöjen asiantuntemusta tulee hyödyntää.

Pohjoisen ulottuvuuden kehysasiakirjaan tulisi pyrkiä sisällyttämään alueellisen ja rajatylittävän yhteistyön kannalta keskeiset poliittiset tavoitteet niillä yhteistyöaloilla, jotka ovat erityisen tärkeitä

pohjoisen ulottuvuuden alueen kehityksen kannalta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää yhteistyöhön, jolla on suora vaikutus alueen asukkaiden elämään ja yritysten toimintaedellytyksiin, kuten esim. ympäristö, sosiaali- ja terveysasiat, koulutus- ja tutkimusyhteistyö, taloudellinen sekä liikenteeseen ja tietoyhteiskuntaan liittyvä yhteistyö.

Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien toiminta jatkuu poliittisen kehysasiakirjan muodosta riippumatta. Kumppanien tulee huolehtia siitä, että kumppanuuksilla on tarvittavat voimavarat ja että toiminta on mahdollisimman tuloksellista. Uusien kumppanuuksien perustaminen voi tulla kyseeseen edellyttäen, että niillä on selkeät ja realistiset tavoitteet, toiminnasta vastaava organisaatio sekä riittävä EU-maiden, Venäjän sekä kansainvälisten rahoituslaitosten poliittinen ja taloudellinen tuki.

### **Edellä todetun pohjalta esitetään, että**

#### **1. Suomen lähtökohtana pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuutta käsittelevässä työssä on**

- pohjoisen ulottuvuuden säilyttäminen osana EU:n pohjoisten alueiden politiikkaa, erityisesti EU:n ulkosuhde- ja rajatylittävää politiikkaa;
- pohjoisen ulottuvuuden määrittäminen jatkossakin laajasti käsittämään Luoteis-Venäjän lisäksi Itämeren ja arktiset alueet;
- käytännön Luoteis-Venäjä -yhteistyön kytkeminen osaksi EU:n Venäjä -yhteistyötä ja kehitteillä olevia yhteisiä alueita;
- pyrkimys saada Venäjä kiinteästi mukaan keskusteluun pohjoisen ulottuvuuden jatkokonseptista;
- pyrkimys vahvistaa EU:n ja pohjoisten alueellisten järjestöjen välistä yhteistyötä;
- tunnustelujen käyminen komission, tulevien puheenjohtajamaiden ja muiden keskeisten PU-toimijoiden kanssa pohjoisen ulottuvuuden kehittämistä kohti kehysasiakirjamallia nykyisen toimintaohjelmakauden päättyessä vuonna 2006.

#### **2. Hallituksen jäsenet johdonmukaisesti ottavat esille pohjoisen ulottuvuuden kehittämisen tapaamisissaan muiden EU-maiden, PU-kumppanimaiden ja -tarkkailijamaiden sekä komission edustajien kanssa.**

#### **3. 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. Mikäli nyt suunnitteilla olevat uudistukset Agenda 2007 prosessin ja ulkosuhderahoituksen uudistamisen yhteydessä eivät käytännössä osoittaudukaan pohjoisen ulottuvuuden tavoitteiden kannalta tehokkaiksi, rahoituskysymyksiin on syytä palata myöhemmin uudelleen.**