

ULLA E. BLOMBERG

Euroopan alueiden kehittämis- ja suunnitteluyhteistyö sekä unionin koheesiopolitiikka

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Alueiden kehittäminen

20/2009

Tekijät Författare Authors		Julkaisuaika Publiceringstid Date	
Ulla E. Blomberg		Huhtikuu 2009	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Euroopan alueiden kehittämis- ja suunnitteluyhteistyö sekä unionin koheesiopolitiikka			
Tiivistelmä Referat Abstract			
Tutkimus tarkastelee Euroopan alueiden kehittämis- ja ssuunnitteluyhteistyötä hallitusten välisenä prosessina, tämän yhteistyön sisällön kehittymistä kaudella 1989–2007 ja mitä vaikutuksia tällä prosessilla on ollut unionin koheesiopolitiikkaan. Yhteistyön päätoimijana on ollut EU:n epävirallinen aluesuunnittelukomitea. Aluesuunnittelukomitean historiaa käydään läpi puheenjohtajuuskausittain. Yhteistyön loppuraportti ESDP (Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat) hyväksyttiin vuonna 1999 epävirallisessa ministerikokouksessa Potsdamissa, Saksassa. ESDP-raportin sisältö ja siihen voimakkaimmin vaikuttaneiden jäsenmaiden sekä komission panos tulee tarkastelussa esiin. Suunnitteluyhteistyöstä muodostui tärkeä pioneerivaihe, joka on osaltaan syventänyt Euroopan yhdentymistä. Aluesuunnittelukomitea ja puheenjohtajuuskausittain järjestetyt epäviralliset ministerikokoukset kävivät keskusteluja myös yhteistyön perustana olevasta unionin koheesiopolitiikasta. Tutkimus tarkastelee koheesiopolitiikan onnistumista ja suunnitteluyhteistyön vaikutusta koheesiopolitiikan sisältöön. Tutkimuksella osoitetaan, miten päädyttiin laajentamaan koheesion käsitettä Euroopan perustana olevissa säädöksissä, missä yhteyksissä tätä ehdotettiin ja ketkä olivat keskeisiä toimijoita asiassa. Koheesion kolmas ulottuvuus, alueellinen (territoriaalinen) koheesio, ehdotetaan uudessa Lissabonin sopimuksessa liitettävän taloudellisen ja sosiaalisen koheesion rinnalle. Lissabonin sopimus on parhaillaan äsenmaiden ratifioitavana. Tutkimus arvioi alueellinen koheesio -ulottuvuuden tarpeellisuutta, koheesiopolitiikan laajentamiseen ja unionin toimivallan epämääräiseen kasvuun liittyviä riskejä. Myös Suomen etua asiassa tarkastellaan. Aloite sisällyttää alueellinen koheesio unionin perussäädöksiin synnytti kriittisen keskustelun johtavista EU-lainsäädännön asiantuntijoista koostuvassa Battis'in komiteassa vuosina 2003–2005. Tätä näkemystä ei julkistettu laajemmin. Asiantuntijat varoittivat jaetun toimivallan myöntämisestä alueellisessa koheesiossa Euroopan unionille. He suosittelevat ratkaisuna alueellisen koheesion toteuttamista tukitoimena, joka olisi läheisyysperiaatteen mukainen ratkaisu. EU ei voi säätää lakia aluesuunnittelusta tai muita säädöksiä, jotka puuttuisivat kansallisiin suunnittelujärjestelmiin. Mutta unioni voi luoda menettelytapoja ja ehkä laatia Eurooppalaisen aluesuunnitelman. Alueellisen koheesion osalta Lissabonin sopimus menee selkeästi pidemmälle kuin mitä asiantuntijakomitea katsoi voivansa suositella. Koheesiopolitiikan laajentamisesta ei ole käyty julkista keskustelua – vain asiantuntijapiirissä. Suomessa asiasta on käyty lyhyt keskustelu viranomaistasolla valottaen pääasiassa koheesiopolitiikan muutoksesta odotettavissa olevaa hyötyä Suomelle.			
Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Alueiden kehittämisyksikkö/Ilkka Mella, puh. 010 606 4910			
Asiasanat Nyckelord Key words			
EU alueiden kehittäminen, EU aluesuunnitteluyhteistyö, ESDP, Euroopan aluesuunnittelun ja kehityksen suuntaviivat, EU aluesuunnittelukomitea, unionin koheesiopolitiikka, alueellinen koheesio, territoriaalinen koheesio, Lissabonin sopimus			
ISSN		ISBN	
1797-3554		978-952-227-182-2	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	
129		Suomi, finska, finnish	
		Hinta Pris Price	
		20 €	
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Esipuhe

Ulla Blombergin tutkimuksessa 'Euroopan alueiden kehittämis- ja suunnitteluyhteistyö sekä unionin koheesiopolitiikka' tarkastellaan Euroopan unionin aluesuunnittelua ja alueiden kehittämistä kaudella 1989–2007 kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin kirjoittaja tarkastelee vuonna 1999 EU-ministerien hyväksymää ESDP (Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat) -loppuraporttia, sen valmisteluprosessia ja tähän vaikuttaneita erilaisia intressejä.

Toiseksi Blomberg tarkastelee unionin koheesiopolitiikkaa ja erityisesti sen territoriaalisen ulottuvuuden syntyä, sisältöä sekä merkitystä myös Suomen etua ajatellen. Nämä kaksi näkökulmaa liittyvät läheisesti toisiinsa, koska ESDP-prosessilla on ollut keskeinen merkitys omaksuttaessa territoriaalinen ulottuvuus osaksi unionin uudistuvaa koheesiopolitiikkaa, joka toistaiseksi sisältää vain taloudellisen ja sosiaalisen näkökulman.

Blomberg nostaa esiin keskeisen, molempia näkökulmia yhdistävän ja jäsenmaille tärkeän kysymyksen unionin kompetenssista aluesuunnitteluasioissa. Lissabonin sopimukseen sisällytetty koheesiopolitiikan kolmas ulottuvuus, territoriaalinen koheesio, muuttaa unionin nykyistä kompetenssia tavalla, josta on käyty hyvin vähän keskustelua. Koheesiopolitiikan muutos onkin paljolti jäänyt päättäjiltä poliittisesti näkyvämpien Lissabonin sopimukseen sisältyvien muutosehdotusten varjoon.

Aluekehitysneuvos Ulla Blomberg on ollut Suomen edustaja EU:n aluesuunnittelukomiteassa ja osallistunut moniin kansallisen ja eurooppalaisen aluepolitiikan valmistelutehtäviin pitkän työuransa aikana valtion palveluksessa. Työ- ja elinkeinoministeriön alueiden kehittämisen yksikkö julkaisee käsillä olevan Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen hyväksymän lissensiaatintutkielman edistääkseen EU:n jäsenmaiden hallitusten välisen yhteistyön dokumentointia, levittääkseen tietoa aiheesta ja lisätäkseen myös keskustelua unionin ylikansallisesta roolista alueiden suunnittelussa ja kehittämisessä.

Helsingissä huhtikuun 6 päivänä 2009

JUSSI YLI-LAHTI
Aluekehitysjohtaja

Sisällysluettelo

Esipuhe.....	5
1 Johdanto.....	9
2 Mitä tarkoitetaan Euroopan aluesuunnitteluyhteistyöllä?.....	10
3 Tutkimuksen tarkoitus.....	14
4 Tutkimusaineisto ja -menetelmät.....	16
5 Yhteistyön keskeisiä käsitteitä.....	20
5.1 Aluesuunnittelu (spatial development).....	20
5.2 Valtioiden välinen/ylikansallinen (transnational).....	21
5.3 Hallitusten välinen (intergovernmental).....	22
5.4 Komitea ja ministerikokous.....	23
5.5 Tavoitteet ja suuntaviivat (policy aims, policy options).....	24
6 Suunnitteluyhteistyön hallinnollinen ja teoreettinen viitekehys	26
6.1 Aluesuunnitteluyhteistyön säädöspohja ja unionin toimivalta...	26
6.2 Suomen näkemys unionin toimivallasta.....	29
6.3 Transgovernmentalismi ja pehmeät instituutiot.....	30
6.4 Avoin koordinointi ja pehmeä lainsäädäntö.....	32
6.5 Päätöksenteko EU-asioista suomessa.....	34
7 Koheesion edistäminen, mittaaminen ja koheesiopolitiikan tulokset.....	36
7.1 Mihin taloudellinen ja sosiaalinen koheesio perustuu ja mitä se tarkoittaa?.....	36
7.2 Miten yhteenkuuluvuutta seurataan ja edistetään?.....	38
7.3 Koheesion mittaamisen vaikeudet.....	40
7.4 Onko koheesiopolitiikalla saatu tuloksia?.....	42
8 Euroopan aluesuunnitteluyhteistyön lähihistoriaa.....	44
8.1 Ranska käynnistää ministerikokoukset 1989.....	44
8.2 Aluesuunnittelukomitea asetetaan 1991 – alueellinen koheesio nousee esiin.....	46
8.3 ESDP-asiakirjaa ehdotetaan Liègessä 1993.....	49
8.4 Korfun ministerikokoukseen 1994 valmistaudutaan komiteassa	51
9 ESDP-raportin sisällön kartoitusta.....	53
9.1 Leipzigissä 1994 sovittiin ESDP-työn poliittiset puitteet.....	53
9.2 Kehitystä kuvaavilla kartoilla syvemmälle.....	56
9.3 Madridissa komission valtuudet ovat taas esillä.....	59
9.4 Italia tuo mukaan kulttuuriperinnön.....	62
10 Lopullinen ESDP-raportti valmistuu vuosina 1997–99.....	64
10.1 Noordwijk'in ensimmäinen virallinen luonnos.....	64
10.2 ESPON käynnistyy ja ESDP-raportti uudistetaan.....	67

10.3	Saksa saattaa ESDP-raportin päätökseen.....	69
10.4	ESDP asiakirjaa koskeva päätös ja sen soveltaminen.....	72
10.5	Suomen näkökulma ESDP:n valmistelussa.....	72
10.6	ESDP-asiakirjan toteuttaminen suomessa.....	74
11	Koheesiopolitiikan sisältö muuttuu suunnitteluyhteistyön vaikutuksesta	78
11.1	ESDP:n vaikutukset näkyvät.....	78
11.2	Ehdotus territoriaalisen koheesion säädöspohjaksi.....	80
11.3	Territorial Dvelopment Council -ehdotus.....	83
11.4	Alankomaiden puheenjohtajuuskausi syksyllä 2004.....	83
11.5	Saksa selvittää kantaansa eurooppalaisten asiantuntijoiden avulla	87
11.6	Ministerikokous Luxemburgissa toukokuussa 2005.....	90
11.7	Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan kanta kasvua ja työllisyyttä tukevaan koheesiopolitiikkaan.....	93
11.8	Alueiden komitea painostaa uudistamaan koheesiopolitiikkaa...	94
11.9	Komission neljäs koheesioraportti.....	95
11.10	Saksan ja Portugalin puheenjohtajuuskaudet vuonna 2007	96
12	Mihin koheesion kolmatta ulottuvuutta tarvitaan?	99
13	Alueellinen koheesio sopimuksessa Euroopan perustuslaista ja uudessa Lissabonin sopimuksessa.....	102
14	Tutkimuksen johtopäätöksiä.....	105
	Kirjallisuus	117
	Liite 1 Tutkimuksessa käytetyt lyhenteet.....	125
	Liite 2 Euroopan yhdentymisen sopimukset.....	127

1 Johdanto

Euroopan yhdentymisprosessi on ollut ainutlaatuinen maailmassa laajuudessaan ja sisällössään. Yksikään muu laaja talousalue ei ole asettanut itselleen yhtä haasteellista tavoitetta säilyttää jäsenmaiden itsenäisyys ja samanaikaisesti syventää sekä laajentaa yhteistyötä.

Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen noin kolmesta vuodesta. Näinä vuosina suomalaisille on kertynyt runsaasti tietoa eurooppalaisesta yhteistyöstä. On aika kirjoittaa kertyneestä aineistosta ja analysoida sitä.

Euroopan alueiden kehittämis- ja suunnitteluyhteistyö (spatial development co-operation) alkoi jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä 1980-luvun lopulla. Suomi on osallistunut siihen aktiivisesti koko jäsenyyskautensa ajan. Yhteistyön tuloksena syntyi ESDP (Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat) -loppuraportti. Loppuraporttiin kirjattuja suunnittelutavoitteita Suomikin pyrkii noudattamaan. Yhteistyössä ollaan vaiheessa, jossa on riittävästi aineistoa tarkastella, mitä on saatu aikaiseksi ja mitä vaikutuksia yhteistyöllä on ollut.

Suunnitteluyhteistyötä ovat jaksottaneet puolivuositteittäin vaihtuneet unionin puheenjohtajuudet sekä rakennerrahastojen kuusi vuotta kestävä ohjelmakaudet. Uudet ohjelmakaudet tuovat EU-yhteistyöhön uutta sisältöä, uusia tehtäviä ja uudenlaisia organisaitumista. Euroopan unioni on tarkistamassa myös säädösperustansa. Tällä tulee olemaan vaikutuksensa myös unionin aluesuunnitteluyhteistyöhön.

Euroopan koheesion etenemistä on selostettu tähän mennessä neljässä Euroopan komission koheesioraportissa¹. Arviointia tarvitaan unionin rakennepolitiikan uudistamisessa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti uuteen Lissabonin sopimukseen sisältyvän koheesion kolmannen ulottuvuuden, alueellisen (territorial) koheesion syntyä, sisältöä ja merkitystä. Tutkimus pyrkii arvioimaan koheesiopolitiikan laajentamiseen ja unionin kompetenssin kasvuun liittyviä haasteita jäsenmaan itsemääräämisoikeuden kannalta aluesuunnitteluasioissa. Tutkimuksen toivotaan antavan panoksensa koheesiopolitiikasta käytävään keskusteluun. Tutkimuksesta voi olla hyötyä niillekin, jotka ovat kiinnostuneita Euroopan unionin yhdentymisprosessin etenemisestä ja organisaitumisesta hallitustenvälisessä yhteistyössä.

Kirjoittaja on osallistunut Suomen edustajana EU:n aluesuunnitteluyhteistyöhön vuosina 1994–2004. Tämä antoi mahdollisuuden päästä aluesuunnitteluyhteistyöhön mukaan ja kerätä talteen aineistoa, jota ei ole kenelläkään Suomessa ja harvalla Euroopassakaan.

¹ Ensimmäinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus on vuodelta 1996, toinen kertomus 2001, kolmas 2004 ja neljäs 2007.

2 Mitä tarkoitetaan Euroopan aluesuunnitteluyhteistyöllä?

Euroopan alueiden kehittämis- ja suunnitteluyhteistyö on syntynyt tarpeesta keskustella jäsenmaiden rajat ylittävistä yhteisistä suunnittelukysymyksistä. Erityisesti Euroopan tiheästi asutuilla alueilla infrastruktuuri ja muu yhdyskuntarakenne jatkuu miltei saumattomasti jäsenmaasta toiseen. Euroopan talousalueella ei liiku rajan yli ainoastaan liikenne ja työ- sekä ostovoima vaan myös esimerkiksi jokien ja ilman saasteet sekä kulttuurivaikutteet.

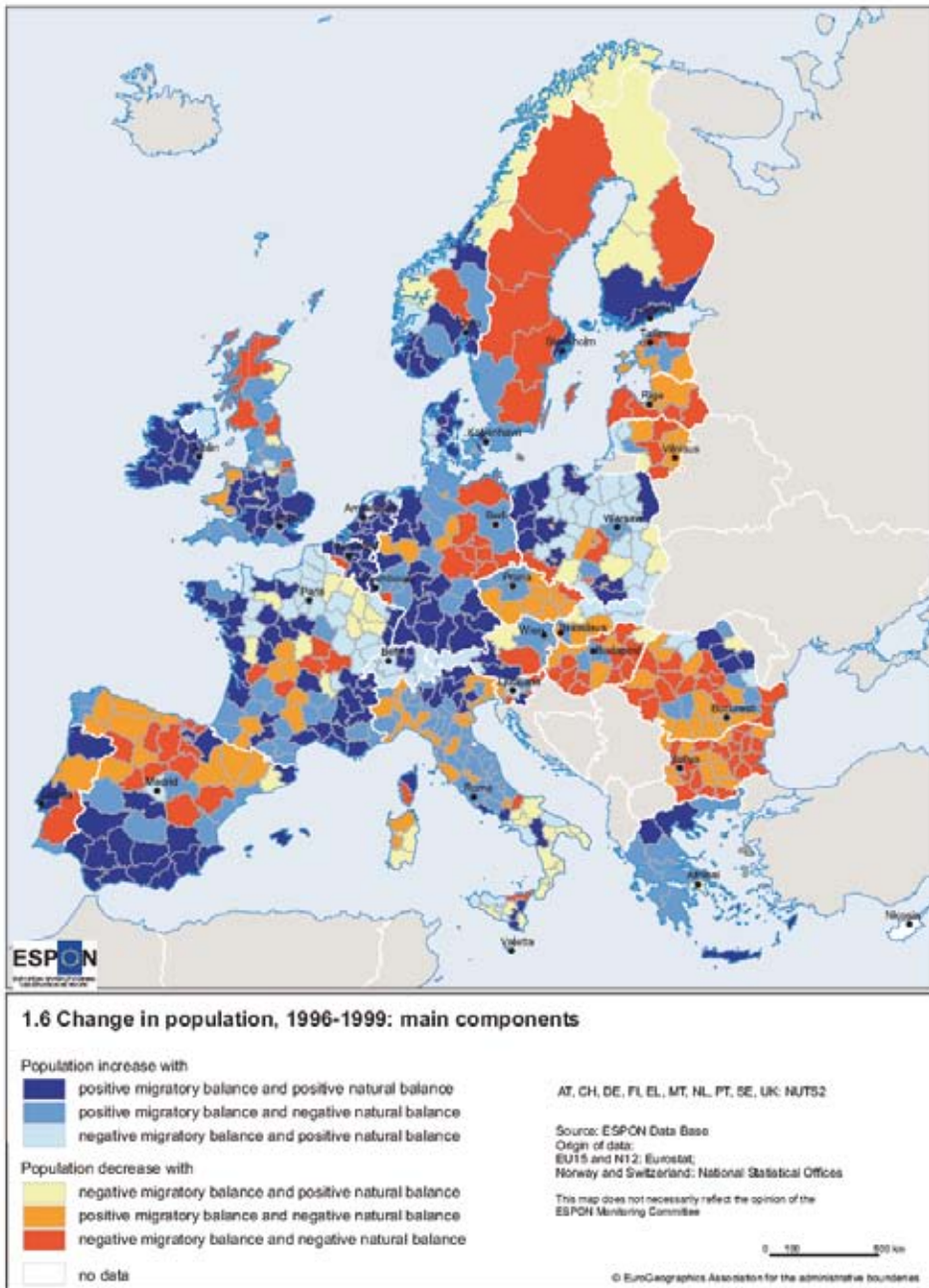
Tässä tutkimuksessa käytetään lyhykäisyydessään termiä aluesuunnittelu tarkoittamaan sitä vapaaehtoista yhteistyötä Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja komission kesken, joka keskittyy yhteisiin alueiden suunnittelua ja kehittämistä koskevien asioiden käsittelyyn ja niistä sopimiseen. Aluesuunnittelu-termi omaksuttiin yhteistyön kuluessa Suomessa sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön toimesta yksinkertaistamaan virallisia pidempiä ilmaisia alueiden kehittämisen ja käytön suunnittelusta (tarkemmin kappaleessa 5.1).

Yhteistyöalue

Yhteistyöalueena oli aluksi 12 jäsenmaata², sillä yhteistyö alkoi organisoitua melko samoihin aikoihin, kun Euroopan unioni perustettiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992 (vertaa karttaan³). Alue kasvoi vuoden 1995 alusta kolmella uudella jäsenmaalla, jolloin Suomen, Ruotsin ja Itävallan edustus tuli mukaan aluesuunnittelukomiteaan. Osallistumista oli harjoiteltu jo syksyllä 2004 tarkkailija-statuksella, joka ei antanut oikeutta käyttää puheenvuoroa.

2 (Ns. kuutosmaat:) Ranska, Saksa, Italia, Luxemburg, Belgia, Hollanti, (vuodesta 1973:) Irlanti, Yhdistynyt Kuningaskunta, Tanska, (vuodesta 1981:) Kreikka, (vuodesta 1986:) Espanja ja Portugal.

3 Lähde: Third Report on Economic and Social Cohesion.



Alkujaan yhteistyö keskittyi jäsenmaiden välisiin yhteisiin suunnittelukysymyksiin ottaen mukaan enintään Norjan ja Sveitsin. Unionin laajenemisprosessin myötä komitea alkoi kuitenkin enenevässä määrin ottaa vuoropuheluun mukaan yhteisön ulkopuolisia kumppaneita ja huomioida yhteisön ulkorajan ylittäviä suunnitteluasi-oita. Aluesuunnittelukomitean kokouksen yhteydessä järjestettiin jopa Välimeren etelärannikolla sijaitsevien maiden kokous.

Yhteistyön kesto ja loppuraportti

Yhteistyö alkoi vapaaehtoisena asteittain 1970-luvulla ja jatkuu eri tavoin edelleen. EU:n aluesuunnittelukomitea aloitti toimintansa vuonna 1992. Yhteistyö on tuottanut useita työraportteja ja vuonna 1999 loppuraportin ”Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat”. Loppuraporttia kutsutaan useilla kielillä yleisesti vain lyhenteellä ESDP⁴, joka tulee raportin englanninkielisestä nimestä: ”European Spatial Development Perspective”. Aluesuunnittelusta vastaavat EU-ministerit hyväksyivät ESDP-raportin toukokuussa 1999 Saksan puheenjohtajuuskaudella järjestetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa Potsdamissa. ESDP-raportti on poliittinen tavoiteasiakirja, joka ei sido jäsenmaita. ESDP-raportin tavoitteet ja suuntaviivat eivät koske kansallista suunnittelua vaan ainoastaan niitä yhteisiä suunnitteluasioita, joilla on ylikansallinen ulottuvuus.

Yhteistyön koordinointi

Yhteistyötä koordinoi neuvoston puheenjohtajamaan johtama unionin epävirallinen komitea, ”Committee on Spatial Development, CSD”, jonka suomenkieliseksi nimeksi vakiintui lyhyesti aluesuunnittelukomitea. Komitea toimi vuosina 1991–1999. Tässä komiteassa jokaisella jäsenvaltiolla ja Euroopan komissiolla oli edustajansa. Komission edustajat hoitivat komitean sihteeristön tehtäviä, joihin myös kulloisenkin puheenjohtajavaltion edustajat osallistuivat. Puheenjohtajamaiden vaihtuessa komissio edusti sihteeristössä työn jatkuvuutta. Kokousten valmistelussa käytettiin apuna epävirallista edellisen, nykyisen ja tulevan puheenjohtajamaan edustajista koottua ”troikkaa”.

Aluesuunnitteluyhteistyötä koskevat poliittiset päätökset tehtiin aluesuunnittelusta ja/tai aluekehityksestä vastuussa olevien EU-ministerien epävirallisessa kokouksessa, joita useat puheenjohtajamaat vuorollaan järjestivät. Kymmenen vuoden aikana järjestettiin kaikkiaan kymmenen ESDP-asiakirjan valmisteluun ja hyväksymiseen liittyvää ministeritason kokousta (tarkemmin kappaleessa 4).

Yhteistyön kielet

Yhteistyön pääkielenä oli englanti. Komitealle jaetuista asiakirjoista valtaosa oli englanninkielisiä. Lähes yhtä tärkeitä kieliä olivat ranska ja saksa, tässä järjestyksessä, koska komission alueiden kehittämisestä vastaavalla pääosastolla⁵ ranska on yleisesti käytetty kieli.

Kun Suomi järjesti oman epävirallisen ministerikokouksensa Tampereella syksyllä 1999, eräs ongelma oli millä kielillä raportit ja kokousasiakirjat jaetaan. ”Pakolliset” yhteistyökielet olivat vain englanti ja ranska, mutta Saksa oli ollut niin aktiivinen ESDP-työssä, että saksankieliset versiot olivat alkaneet vakiintua ministerikokousjakeluissa. Niinpä Suomikin päätti sisällyttää myös saksankieliset versiot

4 ESDP-lyhenteellä on myös toinen merkitys, johon käsillä olevaa aineistoa ei tule sekoittaa. Unionin ulkosuhteissa lyhenne tarkoittaa yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa: European Security and Defence Policy (ESDP).

5 DG XVI, sittemmin DG REGIO, nykyään nimeltä Directorate General for Regional Policy

kokousaineistoon, vaikka päätöksestä seurasi lisää työtä ja kustannuksia sekä tiukempi valmisteluaikataulu. Tiukasta kaksikielisestä jakelusta lipsuminen johti siihen, että mm. Italia ja Espanja esittivät toivomuksen saada kokousasiakirjat omalla kielellään. Perusteluna lisävaatimuksille oli, ettei kokoukseen tulossa oleva jäsenmaan edustaja hallinnut perusjakelun kieliä riittävästi. Vaatimuksiin ei kuitenkaan voitu suostua mm. siitä syystä, että pelättiin kielivaatimuksia tulevan lisää.

Yhteistyölle on vakiintunut tietty terminologia. Jäsenmaat ja komission käännöspalvelu eivät kuitenkaan aina ole käyttäneet jo vakiintuneita termejä. Sanojen merkitysten sekasotku on ollut jatkuvaa. Viidentoista jäsenmaan ja komission yhteistyössä oli hyväksyttävä termeihin sisältyvät erilaiset tulkinnat ja tietty epämääräisyys siitä, mitä oikeastaan tarkoitetaan.

Aluesuunnitteluyhteistyön virallinen loppuasiakirja, ESDP-raportti, on käännetty komission toimesta 11 kielelle, kaikille 15 jäsenmaan kielille. Onkin sanottu, ettei aluesuunnitteluyhteistyöstä kiinnostuneiden kannata ostaa sanakirjaa, vaan riittää kun hankkii tarvittavat eri kieliversiot ESDP-raportista. Raportin käännös on tarkistettu ao. kieltä edustavassa jäsenmaassa. Eri kieliversiot heijastavat näin ollen myös jäsenmaan tulkintaa käsitteistä. Tässä tutkimuksessa käytetyt käsitteet vastaavat yleensä suomenkielisessä ESDP-raportissa ja muussa yhteistyön suomenkielisessä aineistossa käytettyjä. Lisäksi on käytetty apuna englanninkielistä loppuraporttia.

Tutkimuksessa käytetään pitkien nimien ja turhan toiston välttämiseksi lyhenteitä, jotka on selostettu liitteessä 1.

3 Tutkimuksen tarkoitus

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella eurooppalaista aluesuunnitteluyhteistyötä hallitusten välisenä prosessina ja tämän yhteistyön sisällön kehittymistä erityisesti kaudella 1989–1999. Aineistoa on kerätty tämän jälkeenkin aina vuoteen 2007 asti, mutta valikoiden ja keskeisiin esille nousseisiin kysymyksiin keskittyen. Tarkoitus on ollut käydä läpi yhteistyön historiaa puheenjohtajuuskausittain tarkastellen samalla ESDP (Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat) -raportin suuntaviivojen muotoutumista loppuraporttiin päädyttyä vuonna 1999. ESDP-raportin sisältöön voimakkaimmin vaikuttaneiden jäsenmaiden ja komission panos nostetaan esille.

Koska yhteistyön perustana ovat Euroopan unionin koheesioartiklat, tarkastellaan myös komission raportointia koheesiopolitiikan onnistumisesta, aluesuunnitteluyhteistyön ja koheesiopolitiikan vuorovaikutusta sekä erityisesti suunnitteluyhteistyön vaikutusta koheesiopolitiikan sisältöön. Tutkimuksella halutaan osoittaa, miten ja keiden toimesta koheesiopolitiikan uusi, kolmas ulottuvuus, alueellinen koheesio, on nousemassa tärkeäksi osaksi Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa.

Lopuksi arvioidaan luonnokseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista ja viimeimpään unionin sopimukseen, uudistus- eli Lissabonin sopimukseen sisältyvän alueellinen koheesio -käsitteen sisältöä ja merkitystä – myös Suomen kannalta. Tutkimus pyrkii arvioimaan koheesiopolitiikan laajentamiseen ja unionin kompetenssin kasvuun liittyviä haasteita ja riskejä jäsenmaan itsemääräämisoikeuden kannalta aluesuunnitteluasioissa.

Aineistoa tarkastellaan seuraavien kysymysten valossa:

Minkälainen EU-prosessi hallitusten välinen suunnitteluyhteistyö on ollut ja miten se liittyi koheesiopolitiikan sisällön muuttumiseen?

- Minkälaiseen lopputulokseen, suunnitteluohjeisiin, yhteistyö päättyi?
- Mitkä maat olivat tärkeimpiä toimijoita ja miten ne veivät aluesuunnittelukomitean työtä eteenpäin?
- Miten taloudellista ja sosiaalista koheesiota seurataan ja onko koheesiopolitiikalla saatu tuloksia?
- Mitä vaiheita, toimijoita ja mahdollisia syitä oli koheesiopolitiikkaa koskevien muutosesitysten takana?
- Mitä koheesiopolitiikan kolmas ulottuvuus, alueellinen koheesio, merkitsee Suomen kannalta ja mitä haasteita siihen liittyy?

Kun eurooppalaista aluesuunnitteluyhteistyötä tarkasteltaessa useita vuosia kestäväenä prosessina, voidaan väittää, että unionin integraatio syvenee vapaaehtoisen yhteistyön kautta, jota ei alun perin ollut tarkoitus muuttaa säädöspohjaiseksi ja Euroopan komissiolle toimivaltaa antavaksi toiminnoksi. Eurooppalaisesta aluesuunnitteluyhteistyöstä tuli osa unionin syvenevää yhdentymistä.

Suomelle on EU jäsenyyden myötä auennut uusi yhteistyökenttä, joka tuo mukanaan myös riskejä, koska unionin valtuudet toimia jäsenmaiden välisissä suunnitteluasioissa ovat muuttumassa Lissabonin sopimuksen myötä. Maankäytön suunnittelu on perinteisesti ollut tiukasti kansallisessa toimivallassa, mutta unionin säädöspuolelman uudistamisen myötä näyttää siltä, että koheesiopolitiikka laajenee koskemaan myös alueellisen (territorial) koheesion. Näitä asioita pohditaan tutkimuksessa. Aihe on juuri nyt erittäin ajankohtainen, koska Lissabonin sopimus on ratifointivaiheessa ja se tulee antamaan unionille alueellisen koheesion myötä uusia valtuuksia.

4 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Pääasiallisen tutkimusaineiston muodostavat puheenjohtajamaiden järjestämien ministerikokousten asiakirjat ja näitä kokouksia valmistelevat asiakirjat. Tämän lisäksi on käytetty muuta saatavilla ollutta aluesuunnittelukomitean työhön ja unionin koheesiopolitiikkaan liittyvää aineistoa. Osa aineistosta on Suomen valtionhallinnon sisäistä aineistoa, jolla valmistauduttiin aluesuunnittelukomitean kokouksiin. Suurta osaa aineistosta ei löydy mistään virallisesta arkistosta – ainakaan keskitetysti.

Keskeinen kokousaineisto vuosilta 1995–1999 on ollut mahdollista hankkia ja säilyttää, koska tutkimuksen kirjoittaja osallistui Suomen edustajana⁶ unionin aluesuunnittelukomitean työhön siitä lähtien, kun Suomi liittyi unionin jäseneksi⁷ aina komitean työn päättymiseen asti. Eri puheenjohtajamaista on kerätty komitea-aineistoa myös vuosilta 1989–1994, jolloin Suomi ei vielä ollut unionin jäsen. Kaikkia asiakirjojen luonnosversioita ei kuitenkaan ole säilytetty. Tarkoituisi ei ole ollut rekonstruoida kaikkia suunnitteluyhteistyön vaiheita ja keskusteluja – ainoastaan tärkeimmät. Aluesuunnittelukomitean alkuaikojen kartoittamisessa on ollut avuksi myös professori Andreas Faludin johdolla valmistunut kirja: ”The Making of the European Spatial Development Perspective” (Faludi & Waterhout 2002).

Vuoden 1999 jälkeenkin eurooppalainen aluesuunnitteluyhteistyö on jatkunut eri muodoissaan ja aineistoa on kerätty eri lähteistä, mm. jäsenmaista, aina vuoteen 2007 asti.

Puheenjohtajamaat ovat järjestäneet tutkimusjakson aikana useita ministerikokouksia ja korkean tason seminaareja. Jälkimmäisiin osallistui harvemmin ministereitä.

Seuraavaksi on esitetty luettelo näistä kokouksista ja seminaareista. Luettelossa on ensin puheenjohtajamaa, kokouskaupunki⁸, kokousajankohta ja viimeiseksi kutsuttujen ministerien tai muiden korkeiden kansallisten edustajien vastuualue. Jälkimmäistä tietoa ei ole pyritty kääntämään, koska käännökset olisivat epätarkkoja eri jäsenmaiden tulkitsessa termejä jossain määrin eri tavoin. Kokouksen aihepiiri tai kutsuttujen ministerien vastuualue saattoi olla ministereille lähetetyssä kutsussa ja kokouksen päätösasiakirjassa eri tavoin ilmaistu. Tämäkin osaltaan osoittaa termien moniselitteisyyttä ja häilyvyyttä sekä sitä, että kokousta suunniteltaessa ja kutsuja lähetettäessä kokouksen lopullinen tarkoitus ja sisältö eivät olleet vielä täysin tiedossa tai päätetty. Lista on tällaisissa epäselvissä tapauksissa merkitty aihepiiri, joka vastaa kokouksen toteutunutta asialistaa.

6 Sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston aluekehitysneuvoksen virassa.

7 Suomella oli edustajansa komiteassa jo syyskaudella 1994 tarkkailijoina (observer). Tarkkailijalla ei ole puheoikeutta.

8 Kokous sai yleensä kutsumanimensä sen kaupungin mukaan, jossa kokous pidettiin

Ranska	Nantes	24.11.1989	spatial plann. and regional development.
Italia	Torino	23-24.11.1990	spatial development
Alankomaat	Haag	18-19.11.1991	regional planning and policy
Portugal	Lissabon	15-16.5.1992	physical plann. and regional policy
Belgia	Liège	12-13.11.1993	regional planning and regional policy
Kreikka	Korfu	3-4.6.1994	regional planning
Saksa	Leipzig	21-22.9.1994	spatial planning
Ranska	Strasburg	30-31.3.1995	spatial planning and regional policy
Espanja	Madrid	30.11.-1.12.95	spatial planning and regional policy
Italia	Venetsia	3-4.5.1996	spatial planning and regional policies
Irlanti	Ballyconnell	11-15.11.96	spatial and regional plann.(seminar)
Alankomaat	Noordwijk	9-10.6.1997	spatial planning and regional policy
Luxemburg	Echternach	9.12.1997	spatial planning (seminar)
Yhd. Kuningaskunta	Glasgow	8-9.6.1998	regional and urban policy
Itävalta	Wien	25-26.11.1998	spat. plann., enlargement (seminar)
Saksa	Potsdam	10-11.5.1999	spatial planning

Edellä luetelluista kokouksista kaksi ei käsitellyt ESDP-työtä, vaikka yhteisistä alue-suunnitteluun liittyvistä asioista keskusteltiinkin. Nämä kokoukset olivat:

- Ballyconnell Con Cavan 1996, joka käsitteli pelkästään tulevaa rakennerahastouudistusta,
- Echternach 1997, joka käsitteli eurooppalaisen tutkimusyhteistyön (ESPON) käynnistämistä.

Näiden kahden kokouksen aineistoa käsitellään vähemmän kuin muita aikaisemmin mainittuja.

Jäsenmaat hyväksyivät ESDP-loppuraportin Potsdamin ministerikokouksessa keväällä 1999. Suomi järjesti puheenjohtajakaudellaan saman vuoden syksyllä Tampereella 4.-5.10.1999 ministerikokouksen, jossa päätettiin ESDP-raportin toteuttamishjelmasta. Samassa kokouksessa päätettiin myös ohjelmaan sisältyvästä kaupunkipoliittisen yhteistyön käynnistämisestä. Tämän jälkeen puheenjohtajamaa Portugal ei järjestänyt mitään asiaan liittyvää kokousta keväällä 2000. Vuosina 2000 - 2007 järjestettyjä ministerikokouksia tarkastellaan vain, jos ne vievät aluesuunnittelun kannalta tärkeitä yhteistyöasioita ja koheesiopolitiikan uudelleen määrittelemään eteenpäin.

Jos vertaa edellä olevaa kokouslistaa neuvoston puheenjohtajuuslistaan, huomaa, etteivät puheenjohtajamaat ESDP-työn alkuaikoina suinkaan aina järjestäneet ministerikokousta tai vastaavaa tärkeitä tapaamista omalla kaudellaan. Kaikkiaan kolme puheenjohtajamaata ei järjestänyt mitään tapaamista ESDP:n valmisteluun liittyen. Näitä olivat: Luxemburg (1991), Yhdistynyt Kuningaskunta (1992) ja Tanska (1993).

Tutkimus luotaa unionin syvenemisprosessia. Koska unionin aluesuunnitteluyhteistyötä on toistaiseksi vähän tutkittu, tutkimus on pioneerityötä kentällä, jossa järjestelmien ja muutoksen tutkiminen on melko alussaan. Yhteistyöprosessia koskevassa pohdinnassa tarkastellaan unionin säädöspohjaa ja unionissa harjoitetusta yhteistyöstä laadittuja selvityksiä ja tutkimuksia. EU:n koheesiopolitiikan kannalta

keskeisen aineiston muodostavat komission laatimat neljä koheesioraporttia (tarkemmin: alaviite 1 ja kappale 7), joiden avulla seurataan yhdentymisen etenemistä ja rakennepoliittisten toimien tehoa. Unionin säädösten antamia puitteita ja eri yhteistyömuodoista laadittuja teorioita verrataan käsillä olevaan aluesuunnitteluyhteistyöhön. Tutkittavana olevan suunnitteluprosessin ja käynnissä olevan unionin perustana olevien koheesiosäädösten uudistamisen välisiä yhteyksiä selvitetään ja arvioidaan säädöksiin ehdotettavan muutoksen merkitystä ja laajuutta.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen siten, että ”tilastollinen argumentaatio ei ole tarpeen tai mahdollinen”. Tutkimuksessa analysoidaan valmista aineistoa, jolle on ominaista ”monitasoisuus ja kompleksisuus” ja joka ”koostuu dokumentoiduista tilanteista”. Osa aineistosta on osallistuvaan havainnointiin verrattavaa, koska tutkija on osallistunut tutkittavan yhteisön toimintaan. (Alasuutari 2001: 27, 39, 84–85)

Tutkimus on kirjoitettu omaan kokemukseen pohjautuen, mutta pyrkien olemaan objektiivinen ja kuvaamaan saatavilla olevaa aineistoa tasapuolisesti. Kirjoittajan henkilökohtaisia mielipiteitä selvensi ja tasapainotti aluesuunnittelukomitean työn jatkuva raportointi kahden ministeriön (sisäasian- ja ympäristö-) sekä useamman asiantuntijan välisenä yhteistyönä. Ministeriöiden johdon informointi ja kokousasioiden valmistelu osastoilla ennen kokouksia vähensi yksittäisen valmistelijan vaikutusvaltaa. Kaikki Suomen vähänkin tärkeät kannanotot käsiteltiin vähintään osastotasolla ja usein ministeriöiden välisissä yhteisöasioille varatuissa yhteistyöelimissä. Päätöksenteko EU-asioista Suomessa on kuvattu tarkemmin kappaleessa 6.5. Lähdeaineiston luotettavuutta lisää sekin, että osa aineistosta on muiden jäsenmaiden asiantuntijoiden kirjoittamaa. Unionissa aluesuunnitteluyhteistyöhön ja sen raportointiin osallistui suuri joukko asiantuntijoita eri jäsenmaista. Kokouksiin valmistauduttaessa ja kokouksissa vuoropuhelu eri asiantuntijoiden kesken oli jatkuvaa. Tämä lisäsi tietoa ja sai Suomen edustajat arvioimaan omaa näkemystään eri näkökulmista.

Tutkimus on sillä tavoin historiallinen tutkimus, ettei tapahtunutta voi enää konstruoida jälkikäteen uudelleen. Argumentaatio pohjautuu lähdekritiikin keinoin kerättyyn aineistoon ja sen erittelyyn. Poliittisen toiminnan arviointi on myös eettinen kokemus, koska arviointi sisältää aina myös arvottamista. Tutkimuksessa on raportoitu tapahtunutta ja välillä arvioitu, miten asioiden tulisi tutkijan mielestä olla. (Lappalainen 2007: 199)

Aluesuunnitteluyhteistyö jatkuu tämän tutkimuksen päättymisen jälkeenkin. Tutkimusta ei ollut helppo laittaa poikki mistään kohtaan. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin pyritty kuvaamaan suunnitteluyhteistyön käynnistyminen ja sen tärkeimmät seuraukset lyhyellä aikavälillä. Jakso muodostaa melko yhtenäisen kokonaisuuden. Uudistus sopimuksen eli Lissabonin sopimuksen tultua ratifioituksi kaikissa jäsenmaissa ehkä jo vuoden 2008 kuluessa unionin koheesiopolitiikka muuttuu pysyvästi. Niitä vaikutuksia tulee seurata uusilla tutkimuksilla ja selvityksillä, jotta ymmärtäisimme unionin toimintamekanismeja ja -politiikkaa paremmin ja voisimme aktiivisesti tuoda siihen oman panoksemme ja valvoa samalla kansallista etuamme.

Tutkimuksen lopussa esitetyissä johtopäätöksissä on pyritty induktiiviseen lähestymistapaan. Johtopäätökset nousevat aineistosta ja ne on pyritty kytkemään laajempaan yhteiskuntapoliittiseen viitekehykseen. Johtopäätökset ovat subjektiivisia eivätkä ne edusta Suomen mahdollista virallista kantaa käsillä olevista asioista.

5 Yhteistyön keskeisiä käsitteitä

Yhteistä suunnitteluprosessia kuvataan seuraavaksi niiden keskeisten käsitteiden kautta, joiden sisältö on työn edetessä vähitellen hioutunut määrittelemään yhteistyön luonnetta.

5.1 Aluesuunnittelu (spatial development)

Jos pyritään sanatarkkaan käännökseen, "spatial development" pitäisi ehkä kääntää "alueellinen kehittäminen". Näin mm. professori Perttu Vartiainen käänsi termin antaessaan lausuntoa ESDP-raporttiluonnoksesta (Vartiainen 1997:2). Alueellinen kehittäminen ei kuitenkaan täysin vastaa yhteistyön sisältöä, joka sijaitsi jossakin alueiden käytön suunnittelun ja aluepoliittisen kehittämisen välimaastossa.

Sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyössä sekä "spatial development" että "spatial planning" pienen pohdinnan jälkeen käytännön syistä käännettiin lyhykäisesti: aluesuunnittelu. Jos haluttiin olla tarkempia ja korostaa asiasisällön laajuutta, käytettiin spatial development -termistä pidempää käännöstä: aluesuunnittelu ja aluekehitys. Näin on menetelty mm. suomenkielelle käännettyssä ESDP-loppuraportissa.

Aluesuunnittelu-termi vakiintui myös spatial development -komitean nimen suomenkieleen, puhutaan aluesuunnittelukomiteasta. Myöhemmin kappaleessa 8.2 on todettu, ettei Yhdistynyt Kuningaskunta voinut hyväksyä aluesuunnittelukomitean nimeksi Committee on Spatial Planning. Nimessä piti olla development -termi – ei planning. Planning olisi todennäköisesti viitannut liikaa maankäytön suunnitteluun.

Eri maat ymmärtävät yhteistyön sisällön eri tavoin korostaen joko sen toiminnallisen (aluekehitys) tai fyysisen (aluerakenne) suunnittelun piiriin kuuluvaa sisältöä. Tulkinnat heijastelevat kunkin jäsenmaan kansallista lainsäädäntöä, suunnittelujärjestelmää ja näin myös keskushallinnon valtuuksia toimia aluesuunnitteluasioissa. Käsite on siis maakohtainen (country specific). Aluesuunnittelukomitean jäsenmaaedustajista valtaosalla oli fyysiseen suunnitteluun liittyvä virka ja/tai koulutustausta. Jäsenmaille näytti olevan selvää, että aluesuunnittelyyhteistyössä oli kyse alueellisen kehittämisen lisäksi maankäytön suunnitteluun liittyvästä yhteistyöstä. Yhteistyön kuluessa keskusteltiin välillä termien sisällön määrittelystä päätyemättä kuitenkaan koskaan tarkkaan yhteisesti sovittuun lopputulokseen.

Suomi sanoi Noordwijkin ministerikokouksessa hyväksytystä ESDP-raportin luonnoksesta antamassaan lausunnossa maaliskuussa 1998, että

"jatkossa olisi tärkeätä päästä yhteisymmärrykseen 'spatial development policyn' käsitteestä. Suomen kantana oli ja on edelleen, että 'spatial development policy' määritellään alueellisenä kehittämisspolitiikkana, jossa on sekä aluesuunnittelun että aluekehityksen ulottuvuudet. Komission osallistuminen ESDP-työhön perustuu sosiaalisen ja taloudellisen koheesion tavoitteisiin. Jos näitä tavoitteita pidetään aluesuunnitteluyhteistyön perustana, sosioekonomisia kehitystekijöitä ei voida jättää yhteistyön ulkopuolelle." (Suomen... 1998: 5)

Määrittelyn lopputuloksena ja lopullisena vastauksena voidaan pitää yhteistyön loppuraportin sisältöä. Loppuraportti ei määrittele termejä, mutta ESDP-raportin laaja tavoitesisältö tukee suomalaista tulkintaa, että yhteistyö liittyy sekä EU:n rakennerahastojen tukemaan alueiden kehittämiseen että jäsenvaltioiden välisiin fyysisen suunnittelun kysymyksiin.

Loppuraportin eri kieliversiot kääntyvät: saksankielelle käyttäen termiä "Raumentwicklung"⁹, ranskaksi "développement de l'espace"¹⁰ ja ruotsiksi "regional utveckling"¹¹. Näissä kieliversioissa "spatial development" kääntyy lähinnä aluekehitys-sanaksi.

Perustermin "spatial" määrittelyvaikeus haittasi ajoittain sisällöstä ja tavoitteista käytyä keskustelua. Esimerkiksi keskusteltiin siitä, voidaanko eurooppalaisiin aluesuunnittelun suuntaviivoihin sisällyttää innovaatiopolitiikkaan liittyviä tavoitteita. Sisällön ja tavoitteiden rajaaminen häilyi prosessin kuluessa ja puheenjohtajamaan vaihtuessa. Viimeiseen raporttiversioon jäi myös innovaatiotavoitteita, joten yhteiseksi sopimukseksi tuli spatial-termin laajempi tulkinta.

5.2 Valtioiden välinen/ylikansallinen (transnational)

Eurooppalaisen aluesuunnitteluyhteistyön piiriin kuuluvat vain ne suunnittelukysymykset, joilla on kansalliset rajat ylittävä ulottuvuus. Asia voi olla ja yleensä onkin kansallisesti päätettävissä, mutta päätöksellä on tärkeitä vaikutuksia myös naapurimaahan ja sitä kauemmas. Jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä käytetään usein myös termiä: ylikansallinen. Sääöstekstissä käytetään virallisempaa termiä: valtioiden välinen.

Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999, 20 artiklassa säädetään, että yksi niistä aloista, joita yhteisöaloitteet koskevat, on "rajat ylittävä (cross-border eli Interreg III A -ohjelma), valtioiden välinen (transnational eli Interreg III B) ja alueiden välinen (interregional eli Interreg III C) yhteistyö, jolla pyritään edistämään koko yhteisön alueen sopusoin-tuista, tasapainoista ja kestävää kehittämistä" (EYVL 1999). Cross-border -yhteistyö tapahtuu yleensä rajan tuntumassa sen molemmin puolin, mukaanlukien merirajat.

9 Europäisches Raumentwicklungskonzept, EUREK

10 Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, SDEC

11 Det regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska unionen, ESDP

Transnational-yhteistyö on jäsenvaltioiden välistä ja laaja-alaisempaa sekä interregional-yhteistyö vuorostaan alueiden välistä, jotka eivät välttämättä sijaitse toistensa vieressä. Viimeksi mainittu yhteistyö saatetaan kääntää myös ylimaakunnalliseksi.

Suunnitteluperiaatteita luotaessa aluesuunnitteluyhteistyö oli jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, mutta periaatteiden soveltaminen olisi voinut yhtä hyvin olla alueiden välistä yhteistyötä. Interreg III C:hen olikin räätälöity tukimahdollisuus ”aluesuunnitteluun ja -kehitykseen liittyviä aiheita” varten, (Role... 2000: kohta 22 e). Tärkeimmän rahoitus- ja toteuttamisvälineen tarjosi aikanaan kuitenkin Interreg III B -ohjelmatyö EU:n rakennerahastokaudella vuosina 2000–2006. Tämä sama ohjelmatyyppi oli edellisellä ohjelmakaudella nimeltään Interreg II C ja aluesuunnittelukomitean työ vaikutti sen sisältöön.

5.3 Hallitusten välinen (intergovernmental)

Aluesuunnitteluyhteistyö alkoi jäsenmaavetoisena ja ministerikokousten vauhdittamana. Työtä koordinoanut aluesuunnittelukomitea oli epävirallinen ja sen puheenjohtajana toimi neuvoston puheenjohtajavaltio. Yhteistyötä kutsutaan hallitusten väliseksi yhteistyöksi. Käsitteenä hallitusten välinen yhteistyö on sikäli ongelmallinen, että unionin perussopimusten perusteella voidaan kaiken päätöksenteon väittää unionissa olevan luonteeltaan hallitusten välistä. Professori Vincent Nadin (Nadin 2000: 8) määrittelee hallitusten välisen prosessin seuraavasti:

”EU Member State governments work cooperatively on joint policies and actions outside the formal Community processes”.

Avain EU-käsitteisiin -kirja kertoo laajemmin:

”Hallitustenvälisyys viittaa jäsenmaiden hallitusten edustajista koostuvien foorumien vahvistumiseen unionin päätöksenteossa ja poliittisissa rakenteissa. Poliittinen keskustelu unionin luonteesta ja vallankäytöstä on pitkälti keskustelua ylikansallisen päätöksenteon ja hallitustenvälisen yhteistyön suhteesta. Hallitustenvälisyys näkökulmana Euroopan integraatioon korostaa kansallisten hallitusten roolin merkitystä ohi yhteisöllisyyden.” (Erkkilä & Tiilikainen 2005: 69)

Aluesuunnitteluyhteistyö on ollut vapaaehtoista yhteisen politiikan ja käytäntöjen luomiseksi eikä se ole kuulunut virallisen yhteisöpolitiikan piiriin. Kokousasiakirjat olivat yleensä jäsenmaiden valmistelemaa, neuvoston puheenjohtajamaan toimesta tai vetämänä. Puolivuositain vaihtuva puheenjohtajuus oli komitealle piristeruisku ja innovaatioiden lähde ja puheenjohtajamaalle näytön paikka. Puheenjohtajan verraten tiheä vaihtuvuus aiheutti myös työn katkeilua, tempoilua eri suuntiin ja keskinäistä kilpailua asiasisällöstä ja siitä, mikä maa sanoo asiassa viimeisen sanan eli saa loppuraportin lopulta päätökseen.

Komitean jäsenet olivat jäsenvaltioiden valitsemaa pääasiallisesti keskushallintotason edustajia, joiden päätösvaltaa sääteli ao. maan antamat valtuudet. Jäsenmaa saattoi nimetä edustajakseen myös paikallis- tai aluetason edustajan. Jäsenvaltioiden edustus perustui pitkälti ad hoc -pohjalle eli komitealla ei ollut pysyvää jäsentä, mutta käytännössä maiden edustus oli melko vakiintunutta asiantuntijajoukkoa.

Komiteassa istuvan Suomen edustajan velvollisuutena oli saattaa tärkeitä käsiteltävänä olevat asiat ja kokousraportit oman ministeriönsä tietoon. Suomessa tärkeät EU-asiat viedään sovittuihin EU-asioita varten muodostettuihin elimiin käsiteltäväksi tai tiedoksi (tarkemmin kappaleessa 6.5). Aluesuunnittelun laaja-alaisuudesta johtuen komiteassa istui koko Suomen jäsenyyden ajan sekä sisäasiainministeriön että ympäristöministeriön edustaja. Tarvittaessa kuultiin laajempaa työryhmää, jossa olivat lisäksi edustettuina liikenneministeriö, Suomen kuntaliitto ja maakuntaliittojen epäviralliset ”allianssit” (eri suuralueet: etelä, länsi, itä ja pohjoinen). Sektoraalista asiantuntemusta vaativissa erityiskysymyksissä kuultiin asiantuntijoita muistakin ministeriöissä.

5.4 Komitea ja ministerikokous

Eri EU-komiteoiden oikeudellinen asema, tehtävät, koostumus, elinikä ja työskentelymenetelmät poikkeavat toisistaan. Euroopan unionin neuvoston eli ministerineuvoston vuonna 1987 antaman komitologiapäätöksen¹² mukaan komiteat jaotellaan kolmeen pääluokkaan:

- neuvoo-antavat komiteat antavat lausuntoja, jotka eivät sido komissiota, mutta komission tulee ne huomioida,
- hallintokomiteat voivat estää määräenemmistöllä komission säädöksen antamisen ja siirtää komission päättämät toimenpiteet neuvoston käsiteltäviksi, ja
- sääntelykomiteat antavat määräenemmistöllä hyväksyntänsä, jotta komission säädös voidaan antaa.

Päätös koskee kaikkia vuoden 1987 jälkeen asetettuja komiteoita. Oikeudellisesti komiteoiden status on kirjava. Osa komiteoista on asetettu neuvoston päätöksellä, osa komission päätöksellä ja osa on perustettu Rooman tai Maastrichtin sopimuksella.

Aluesuunnittelukomitea ei ole EU säädösten mukainen virallinen komitea, koska sitä ei ole perustettu edellä kuvatulla tavalla (synty tapa tarkemmin kappaleessa 8). Lähinnä aluesuunnittelukomitea vastasi ministerineuvoston työryhmää, mutta ei ollut virallisesti sellainenkaan, koska neuvosto ei ole sitä asettanut. Sen asema oli kuitenkin käytännössä em. työryhmää vastaava, koska sen kokoukset saivat komissiolta tilat ja tulkkauspalvelut sekä osallistujien matkakuluja korvattiin.

Uuden rakennerahastokauden alkaessa vuonna 2000 komission tavoitteena oli komiteoiden lukumäärän vähentäminen (vert. kpl 10.3). Euroopan komission yksikönpäällikkö Rudolf Niessler selosti suullisesti aluesuunnittelukomitean kokouksessa,

12 Neuvoston päätös 87/373/ETY; EYVL N:o L 197, 18.7.1987, s. 33. Komitologiapäätöstä on uudistettu vuonna 1999, mutta komiteoiden luokitus on ennallaan.

että komission juridinen yksikkö tutki kiinnostuneena aluesuunnittelukomitean tehtävää. Juristit tulivat siihen johtopäätökseen, ettei komission tule osallistua aluesuunnitteluyhteistyöhön eikä rahoittaa sitä, koska komissiolla ei ole mandaattia ”spatial” suunnitteluun. Vuodesta 2001 tuli ylimeno- ja selvitysvaihe, jolloin komissio ja jäsenmaat hakivat ratkaisua tilanteeseen. Myöhemmin yhteistyö jatkui virallisen EAKR-komitean¹³ alaisessa työryhmässä (tarkemmin kappaleessa 6.3 ja 11.1).

Epävirallisen komitean työhön liittyvä ministerikokous, jonka puheenjohtajamaa kutsuu koolle, ei myöskään ole virallinen ministerikokous (Council meeting) vaan epävirallinen (Ministerial meeting). Tämä kokous ei tee jäsenmaita ja komissiota sitovia päätöksiä. Kokouksesta on joskus käytetty nimitystä epävirallinen ministerikokous (informal Council meeting), mutta sellaista ei EU-säädösten mukaan ole olemassa. Kokouskutsu osoitettiin yleensä aluesuunnittelusta ja/tai aluekehityksestä vastuussa oleville EU/ministereille.

Ministerikokousta on pidetty erittäin hyödyllisenä foorumina korkean poliittisen tason vapaamuotoisille ja ajankohtaisille keskusteluille. Tästä syystä tätä foorumia on käytetty vuorovaikutukseen myös muissa kuin aluesuunnitteluasioissa.

Epävirallinen ministerikokous ei voinut tehdä päätöksiä, joten päätösasiakirjaa kutsuttiin nimellä: Presidency Conclusions (puheenjohtajan päätelmät¹⁴). Puheenjohtajamaa otti vastuulleen johtopäätösten teon kokouksesta. Päätelmä-asiakirja luonnosteltiin yleensä etukäteen ja ministerikokous ainoastaan hioi sen lopulliseen muotoonsa.

5.5 Tavoitteet ja suuntaviivat (policy aims, policy options)

ESDP-loppuraportin suunnittelupoliittinen sisältö jakaantuu kolmeen yleiseen tavoittekokonaisuuteen (policy guidelines) ja näitä tulkitsevaan 13 tarkempaan tavoitteeseen (policy aims). Tavoitteita kuvataan vielä yhteensä 60 eri suuntaviivalla (policy options).

Policy option -käsitteen tilalla oli välillä muitakin vaihtoehtoja ja valinta oli vaikeaa. Lopullinen termin valinta kuvaa myös suuntaviivojen sisällön vaihtoehtoisuutta ja vapaaehtoisuutta. Jäsenvaltiot eivät halunneet valita liian tiukkaa termiä kuten ”guideline” tai ”goal”, vaan epämääräisempi termi, joka viittaa poliittisesti vaihtoehtoiseen sisältöön, tuntui sopivammalta.

Termien kääntäminen suomeksi oli hankalaa. Suuntaviiva-sanaa voidaan pitää melko onnistuneena joskin vähän outona tässä yhteydessä. Suomalaisessa termissä on menetetty englanninkielisen monimielisempi sisältö. Tilalle saatiin kuitenkin helpolukuinen ja selkeä käsite, muuten olisi ajaututtu pidempään ilmaisuun.

¹³ Aluekehityksen ja alueellisen uudelleenjärjestelyn komitea, Committee on the Development and Conversion of Regions (CDCR)

¹⁴ Erkkilä & Tiilikainen (2005: 30)

Tässä tutkimuksessa käytetään sekä tavoitteista että suuntaviivoista kollektiivisesti yleensä vain ensin mainittua termiä.

Loppuraportin nimessä oleva perspective-termi lyötiin kiinni yllättävän varhain jo vuonna 1993 Liège'in ministerikokouksessa, kun ESDP-raportin nimestä päätettiin. Termin valinta kesti kaikki keskustelut kuuden vuoden ajan. Jäsenmaat saattoivat sen hyväksyä, koska se oli sopivan yleispiirteinen. Tästä saatiin suomalaiseen raporttiin käännös: suuntaviiva, kun "policy option" oli hankala kääntää.

6 Suunnitteluyhteistyön hallinnollinen ja teoreettinen viitekehys

6.1 Aluesuunnitteluyhteistyön säädöspohja ja unionin toimivalta

Euroopan unionilla on pilarirakenne¹⁵, joka kuvaa sitä, että eri politiikkalohkoilla päätökset tehdään eri menettelytavoilla. Pilarirakenteesta sovittiin Maastrichtin sopimuksella. Unionin kolmannen pilarin muodostaa yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. Näistä päätetään pääosin hallitustenvälisessä yhteistyössä. Euroopan unionin politiikoista alue- ja rakennepolitiikka, johon kohdennetut varat muodostavat noin kolmasosan unionin budjetista, kuuluu jaetun toimivallan piiriin. Keskeisinä ohjauskeinoina ovat mm. rakennerahastot, koheesiorahasto, eri tarkoituksiin räätyä löydyt kehittämisohjelmat sekä tilastointi ja alueluokitus. Unionin kompetenssi alue- ja rakennepolitiikassa on säädelty melko vahvaksi – toisin kuin maankäytön suunnittelussa.

Unionin jäsenmaiden välinen aluesuunnitteluyhteistyö on ollut epävirallista ja jäsenmaa-vetoista, koska Euroopan yhteisön perustamissopimus¹⁶ ei anna yhteisölle toimivaltaa maankäytön suunnitteluun. Yhteisön toimivalta rajautuu tässä asiassa yhteistyöhön, joka on määritelty Euroopan laajuisia verkkoja, taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja ympäristöpolitiikkaa koskevissa artikloissa. Näistä koheesiota käsitellään tarkemmin kappaleessa 7.

Taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevia tavoitteita on toteutettu ja vähennetty EU:n sisäisten rajojen tuomia haittoja säätämällä Euroopan laajuisista verkoista jo Rooman sopimuksella (RS 1957: 129b-c) seuraavasti:

”...yhteisö myötävaikuttaa Euroopan laajuisien verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen, teletoiminnan ja energian infrastruktuurien aloilla. Yhteisö pyrkii toiminnallaan avointen markkinoiden ja kilpailumarkkinoiden järjestelmässä edistämään kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä tällaisiin verkkoihin. Se ottaa erityisesti huomioon tarpeen liittää saarialueita, erillisalueita ja syrjäseutualueita yhteisön keskusalueisiin.” Perustamissopimus edellyttää myös, että *”Yhteydessä komission kanssa jäsenvaltiot sovittavat keskenään yhteen sellaisen kansallisella tasolla harjoittamansa politiikan, jolla voi olla merkittävä vaikutus 129b artiklassa (edellä) tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Komissio voi kiinteässä yhteistoiminnassa jäsenvaltioiden kanssa tehdä aiheellisia aloitteita tämän yhteensovittamisen edistämiseksi. Yhteisö voi päättää yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa*

¹⁵ Pilarirakenne on poistettu perustuslakisopimusluonnoksesta ja uudesta Lissabonin sopimuksesta vuodelta 2007 (Erkkilä & Tiilikainen 2005: 40)

¹⁶ RS (1957), Rooman sopimus, artikkelit 129b, 130a-b ja 130r-t

yhteistä etua koskevien hankkeiden edistämiseksi ja verkkojen yhteentoimivuuden turvaamiseksi”.

Euroopan laajuisten verkkojen osalta komission toimivalta on selkeä ja sillä on pitkät perinteet. Tiheään rakennetussa Keski-Euroopassa on ollut ensisijaisen tärkeitä taata jäsenmaiden välisten verkkojen toimivuus. Komissio voi myötävaikuttaa uusien yhteyksien perustamiseen ja vanhojen kehittämiseen. Pää tavoitteena on saada liikenne, tietovirrat ja energia kulkemaan kansallisten rajojen estämättä sujuvasti koko EU:n alueella ja mahdollisuuksien mukaan vielä kolmansiin maihin. Tämän kaiken yhteensovittamisen on kuitenkin tapahduttava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tai, jos asia koskee vain tiettyä jäsenvaltiota, (tiettyjä jäsenvaltioita), tämän (näiden) suostumuksella (RS 1957: 129d).

Ympäristöasioiden asema yhteisön perustamissopimuksessa on kaksijakoinen. Yhtäältä ympäristönäkökohdilla on itsenäinen asema: ympäristötavoitteet kuuluvat yhteisön tavoitteisiin, ne on kirjattu Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja yhteisöllä on ympäristöperusteista norminantovaltaa. Toisaalta ympäristönsuojelu on ns. läpäisyperiaatteena otettava huomioon myös sellaisessa yhteisön toiminnassa, jolla pyritään edistämään muita kuin ympäristötavoitteita. Amsterdamin sopimus vahvisti ympäristöön liittyvien näkökohtien asemaa yhteisön perustamissopimuksessa ja unionisopimuksessa. Muutos heijasti kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitystä ja yleisen mielipiteen asettamia paineita toimia aikaisempaa aktiivisemmin ympäristön hyväksi. (Suviranta 1999: 1) Amsterdamin sopimus ei lisännyt yhteisön toimivaltaa maankäytön ja kaavoituksen suhteen.

Ympäristöyhteistyötä koskeva artikla tarkistettiin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssissa Nizzassa joulukuussa 2000. Tämän tarkistetun artiklan mukaan:

”neuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan vahvistaa:

...

- b)** toimenpiteet, jotka vaikuttavat:
 - kaavoitukseen¹⁷;
 - vesivarojen määrän hallintaan tai jotka koskevat suoraan tai välillisesti niiden saatavuutta;
 - maankäyttöön jätehuoltoa lukuun ottamatta;
- c)** toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energia lähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.

Neuvosto voi edellisessä alakohdassa määrätyn edellytyksin määritellä ne tässä kohdassa tarkoitetut asiat, joissa päätökset on tehtävä määräenemmistöllä.” (NS 2001: I/15).

¹⁷ Perustamissopimuksen alkuperäinen teksti “ toimenpiteet, jotka koskevat kaavoitusta ja maankäyttöä” (“measures concerning town and country planning”) on joskus ymmärretty antavan komissiolle valtuuksia maankäytönsuunnittelussa. Tämä ei kuitenkaan ole koskaan ollut sopimuksen tarkoitus. (Nadin 2000: 9)

Nizzan kokouksen tavoitteena oli alun perin lisätä määräänemmistöpäätöksiä päätöksenteon helpottamiseksi unionin laajentumista ajatellen. Epäiltiin, että yksimielisyyden vaatiminen sellaisiltakin ympäristötoimilta, jotka pelkästään *"vaikuttavat kaavoitukseen"* tai jotka *"koskevat välillisesti vesivarojen saatavuutta"* saattaa aiheuttaa epäselvyyttä ja viedä tulkintaa tiukempaan suuntaan. Uusien sanamuotojen pelättiin houkuttelevan jäsenmaita asiattomasti jarruttamaan sellaisiakin toimia, jotka vain etäisesti koskevat edellä mainittuja asioita. Yksimielinen päätöksenteko tuli kuitenkin ratkaisuksi näissä jäsenmaille tärkeissä asioissa Nizzan sopimuksessa. Käytäntö tulee osoittamaan, miten sopimusta tulkitaan ja saavutetaanko tulkinnallisista kohdista riittävä yksimielisyys. (Sippola-Alho 2001). (Tähän asiaan palataan myös seuraavassa kappaleessa 6.2 ja kappaleessa 13.)

Euroopan yhteisön taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevat artikkelit ovat sisällöltään yleisiä ja hyvin laajoja. Niillä pyritään taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen erityisesti vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja sekä heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeensä jääneisyyttä, maa-seutu mukaan luettuna. Yhteisön politiikan ja toiminnan suunnittelussa sekä täytäntöönpanossa nämä tavoitteet tulee ottaa huomioon. Yhteisö tukee tätä toiminnallaan, jota se harjoittaa rakennerahastojen, Euroopan investointipankin ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden kautta.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan (RS 1957: 130a):

"Jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeelliseksi, neuvosto voi toteuttaa ne yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta yhteisön muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista."

Artikla antaa eräänlaisen toimivallan "venyttämistä" koskevan mahdollisuuden, jonka käyttämisestä keskusteltiin ajoittain jäsenmaiden ja komission kesken mm. aluesuunnittelukomiteassa, mutta jota komissio ei lähtenyt testaamaan. Syynä oli lähinnä se, että artikkelin mahdollistama komission esitys voidaan käsitellä Euroopan unionin neuvostossa vain kerran. Toimivaltaa koskevan esityksen tultua hylätyksi, neuvoston päätös asiassa olisi lopullinen. Komissiolla pitää olla ennakoon tiedossa, että esityksellä on hyvät mahdollisuudet mennä läpi. Muuten esitystä ei kannata tehdä. Tällaista varmuutta ei toistaiseksi ole ollut.

Euroopan komissio on toiminut aluesuunnittelukomitean yhteydessä varovasti. Tämä on näkynyt komitean toiminnassa mm. siten, että komissio on ollut vähemmän aloitteellinen ja kantaa ottava komitean asioiden käsittelyssä kuin niissä komiteoissa, joita se on itse johtanut ja joissa sen toimivalta on ollut selkeä. Komissio ei ole myöskään tehnyt merkittäviä tekstiehdotuksia ESDP-asiakirjaluonnoksiin. Poikkeuksen muodostaa kappale, joka käsittelee yhteisön politiikkojen alueellisia vaikutuksia. Tämä näkökulma tuli ESDP-asiakirjaan hyvin myöhäisessä vaiheessa ja se on komission suurin konkreettinen panos asiakirjan lopulliseen sisältöön.

Jäsenmaiden kansallinen maankäytön suunnittelu ei ole koskaan kuulunut naapurivaltiolle eikä muille toimijoille. Eikä tätä valtaa ole koskaan virallisesti ehdotettu

luovutettavan unionille. Vaikka suunnittelijoiden ja tutkijoiden keskuudessa voidaan nähdä etua nykyistä pidemmälle viedystä yhteistyöstä ja komission toimivallasta maankäytönsuunnittelussa, poliittisesti olisi todennäköisesti vaikeata saada toimivallan lisäämistä läpi jäsenmaiden päättävistä elimistä. Joillakin jäsenmailla ei ole keskushallinnossa selkeää toimivaltaa koordinoida aluesuunnitteluasioita tai vähintäänkin alueet ovat hyvin vahvoina toimijoina keskushallinnon rinnalla näiden asioiden valmistelussa. Tällaisia maita ovat ainakin: Saksa, Espanja, Itävalta ja Belgia. Alueet tuskin luopuisivat päätöksentekovallastaan yhteisön hyväksi, kun eivät ole valmiita luovuttamaan sitä omassa maassaan (liitto)valtiotasollekaan. Tämä toimivaltaongelma saattoi toimia yhtenä katalysaattorina, miksi jäsenvaltiot hyväksyivät hallitusten välisen yhteistyön mielellään. Esimerkiksi Saksan tapauksessa yhteistyö antoi liittovaltiotasolle mahdollisuuden toimia yhteisötasolla ja samalla välittäjänä komission sekä aluetason välissä.

6.2 Suomen näkemys unionin toimivallasta

Kun valtioneuvosto antoi toukokuun 26 päivänä vuonna 2000 selonteon eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, eurooppalaisen aluesuunnittelu-yhteistyön säädöspohja perusteltiin koheesioartikloilla seuraavasti:

"Euroopan unionin perustamissopimuksen sekä Suomen liittymissopimuksen mukaisesti maankäytön suunnittelun järjestäminen on jäsenvaltioiden sisäinen asia. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin harjoittaa yhteistyötä EU:n ns. kolmannen pilarin mukaisena toimintana. Säädösperstana mainitaan useimmiten perustamissopimuksen 129b, 130a-b ja 130r-t artiklat." (Valtioneuvoston... 2000: 102)

Maankäytön suunnittelu on osa kansallista itsemääräämisoikeuttamme, johon liittyvää keskustelua ja kehitystä seurataan tarkkaan eduskuntaa myöden. Tätä perusoikeutta kaventavat kuitenkin jo nyt useat kansainväliset, mm. ympäristönsuojelua koskevat sopimukset, joilla on vaikutuksensa myös maankäytön suunnitteluun. Kansainvälisen yhteistyön syventyessä jokaista sopimus- ja asiakirjaluonnosta arvioidaankin tarkkaan myös toimivallan näkökulmasta jo ennen neuvotteluvaiheiden myöntämistä.

Samaa valppautta osoittivat EU-asioiden ylimmät päätöksentekuelimet Suomessa eurooppalaisen aluesuunnitteluyhteistyön edetessä. Kun aluesuunnittelukomitean asioita vietiin Suomessa EU-ministerivaliokunnan tai eduskunnan suuren valiokunnan käsittelyyn, yhteistyön oikeusperusta kirjattiin kokousasiakirjoihin. Oikeusperustaksi merkittiin yleensä ainakin Rooman sopimuksen taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevat artiklat (RS 1957: 130a-b). Usein suuren valiokunnan jäsenet vielä tenttasivat toimivaltaa koskevilla kysymyksillään asian esittelijöitä.

Suomella ei näytä olleen aikomusta laajentaa yhteisön toimivaltaa maankäytön suunnittelun suuntaan. Viimeiseksi toimivallan rajoja testattiin ympäristöartikloiden osalta Nizzan sopimusta valmisteltaessa vuoden 2000 lopulla. Asia oli esillä hallitusten välisessä konferenssissa. Ao. artiklat tarkistettiin Suomessa usean ministeriön

asiantuntemuksella ja jokainen asiakirjaluonnos tarkkaan harkiten (mainittu myös kappaleissa 6.1 ja 13). Suomi osallistui eduskunnan suurta valiokuntaa myöten tärkeään keskusteluun siitä, riittäisikö näistä asioista päättämiseen määräenemmistö. Onneksi määräenemmistö-kanta saatiin torjuttua, koska pienenä jäsenmaana olimme helposti vähemmistössä meille tärkeissä suunnitteluasioissa. Silti on mahdollista, ettei muutosten taustalla olevia pyrkimyksiä aina tiedetä tai ei osata etukäteen riittävästi tulkita. Vain artikloiden soveltaminen käytäntöön viime kädessä osoittaa, miten onnistuneita ja toimivallan kannalta selkeitä ratkaisuja on tehty.

6.3 Transgovernmentalismi ja pehmeät instituutiot

Unionin poliittinen areena käsittää monia tasoja ja toimijoita. Yhä lisääntyvässä määrin politiikan muodostukseen vaikuttavat myös ylikansallinen vuorovaikutus ja globaalit kehityssuunnat, vaikka jäsenmaiden oma politiikka on edelleen kaiken perusta. Unionin politiikan muodostamiselle jäsenmaiden ja EU-elinten kesken on kehittynyt useita erilaisia yhteistyöprosesseja. Helen Wallace (2000: 28–35) jakaa yhteistyömuodot, joita yhteisen politiikan laatimisessa on käytetty, viiteen ryhmään:

- tunnusomainen yhteisömenetelmä (a distinctive Community method),
- EU-sääntöjen mukainen menetelmä (EU regulatory model),
- monitasoinen hallinnointi (multi-level governance),
- politiikan koordinointi ja vertailuanalyysi (policy coordination and benchmarking) ja
- intensiivinen hallitusten välinen yhteistyö (intensive transgovernmentalism).

Yhteisömenetelmän ja EU-sääntöjen mukaisen menetelmän mukaan edettäessä Euroopan komissiolla on vahva rooli politiikan muodostamisessa Euroopan unionin neuvoston kanssa. Samoin monitasoinen hallinnointi on määritelty etenemistavaksi, jossa komissiolla on suunnittelijan tai kehittäjän (deviser) tärkeä rooli ja yhteistyötä harjoitetaan alue- tai paikallistason kanssa. Neljännessä, politiikan koordinointi -prosessissa komissio luo asiantuntijaverkkoja ja komission vuoropuhelu tapahtuu itse näisten asiantuntijoiden kanssa.

Viides ryhmä politiikan muodostamistavoista muistuttaa ESDP-tavoitteiden laatimisprosessia. Wallace kutsuu menetelmää nimellä transgovernmentalism. Hän ei halua käyttää tästä yhteistyömuodosta nimeä intergovernmentalism, koska hän näkee sen vähemmän intensiivisenä prosessina, joka koskee mm. kansainvälisiä organisaatioita. Hän on antanut prosessille uuden nimen, vaikka intergovernmentalism-termiä käytetään jo laajasti (mm. spatial-yhteistyöstä). Koska termien välinen ero on jatkossa epäoleellinen ja eroa on vaikea kääntää suomenkielelle, käytetään seuraavaksi molemmista käännöstä: hallitusten välinen.

Wallacen määrittelyn mukaan hallitusten välinen yhteistyö on heikompi ja vähemmän sitova politiikan muodostustapa kuin edeltävät vaihtoehdot. Yhteistyö perustuu

kansallisten politiikan muodostajien yhteistyöhön, johon yhteisön instituutiot suhteellisen vähän osallistuvat. Menettelytapa on ollut käytössä erityisesti niissä valmisteluissa, jotka koskevat jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden kannalta herkkiä asioita ja joissa yhteisön institutionaalisten puitteiden täysimääräistä käyttöä ei ole pidetty sopivana.

Intensiiviselle hallitusten väliselle yhteistyölle on tyypillistä Wallacen mukaan Euroopan unionin neuvoston aktiivi rooli poliittisen suunnan määrittelyssä ja ministerikokousten koordinoiva sekä komission vähäinen rooli. Euroopan parlamentti ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin eivät osallistu asian valmisteluun. Yhteistyössä ovat mukana määrätty kansalliset politiikan tekijät. Yhteistyölle sovitaan erityisjärjestelyt eikä yhteistyöprosessi ole julkisuudelle avoin ja läpinäkyvä mm. kansallisten parlamenttien kannalta. Tulokseksi saadaan merkittävässä määrin yhteistä politiikan muodostusta.

Wallacen luettelemista tunnusmerkeistä sopivat miltei kaikki aluesuunnitteluyhteistyön määrittelyyn, paitsi ensimmäinen kohta. Eurooppa-neuvosto ei ole missään vaiheessa antanut ohjeita aluesuunnitteluyhteistyölle eikä ole käsitellyt tulokseksi saatuja yhteistyötavoitteita. Lisäksi voidaan todeta, että Suomessa ESDP-tavoitteiden valmistelussa kuultiin laajasti kansallisia elimiä aina eduskunnan suurta valiokuntaa myöden. Suomen lehdistöä ei asia kiinnostanut. Kaikissa jäsenmaissa valmistelutyö ei ollut näin julkista, vaikka komissio edellytti laajaa kansalaiskeskustelua ESDP-raportin ns. Noordwijkin luonnoksen pohjalta.

Intensiivisestä hallitusten välisestä yhteistyöstä ja tähän ryhmään kuuluvasta poliittisesta valmistelusta Wallace antaa vakuuttavia esimerkkejä, kuten eurooppalainen avaruusyhteistyö, poliisiyhteistyö, talous- ja rahaunioni (EMU) sekä yhteinen ulko- ja puolustuspolitiikka. Kysymys ei siis ole heikosta yhteistyön muodosta vaan intensiivisestä ja kumulatiivisestakin yhteistyöstä, josta on voinut seurata muutoksia unionin sopimuksiin. Yhteisön politiikan muodostamisessa on menossa tärkeä muutos. Sensitiivisille politiikan lohkoille on kehitetty yhteistä asioiden hallintaa luomalla pehmeitä instituutioita (soft institution), jotka näennäisestä pehmeystään huolimatta pystyvät luomaan uutta "kovaa" politiikkaa tai ainakin valmistelevat sille tietä. Pisimmälle on edennyt EMU, jonka järjestelyille on luotu "kovimmat" institutionaaliset puitteet.

Aluesuunnitteluyhteistyö on ollut vähemmän intensiivistä kuin Wallacen määrittelemä transgovernmentalism. Wallacen esimerkkien näkökulmasta katsoen voidaan kuitenkin pitää oikeutettuna Saksan ja Yhdistyneen Kuningaskunnan esille tuomaa pelkoa, että aluesuunnitteluasiat ovat liukumassa komission toimivallan piiriin. Tämä epäily tuli voimakkaasti esille joulukuussa 2000, kun komissio esitteli ehdotuksensa (Role... 2000) siirtää spatiaali- tai territoriaaliasiat rakennerahasto-ohjelmista päättävän virallisen EAKR-komitean¹⁸ alaisuuteen. Sekä Saksa että UK kieltyivät hyväksymästä muutosta kahdessa peräkkäisessä EAKR-komitean kokouk-

18 Aluekehityksen ja alueellisen uudelleenjärjestelyn komitea, Committee on the Development and Conversion of Regions (CDCR), Working group spatial and urban development, SUD

sessä vedoten komission mandaattiongelmaan. Taustalla oli pelko, että ESDP-tavoitteet alkaisivat vaikuttaa rahastoinstrumenttien käyttöön ja suunnitteluun laajemmin kuin alun perin oli tarkoitus ja että myös komissio hivuttautuisi asteittain vahvempaan maankäytön suunnittelijan rooliin.

Ratkaisu saatiin vasta, kun uuden ”spatial and urban development, SUD” -alakomitean rooli määriteltiin selvästi ainoastaan keskustelevalaksi - ei päättäväksi elimeksi, joka mm. ei äänestä asioista. Alakomiteaa voitaneen kutsua eräänlaiseksi eurooppalaisen aluesuunnittelun pehmeäksi instituutioksi. Alakomitean nimi vakiintui myöhemmin SUD-työryhmäksi.

Uuden työryhmän tosiasiallinen valta on kuitenkin muutakin kuin mitä sen oikeudellinen asema antaa ymmärtää. Valta on sidoksissa työryhmän työskentelyn säännöllisyyteen, yksimielisyyteen ja käsiteltävien asioiden laajuuteen sekä painoarvoon EU-yhteistyössä. Myös jäsenmaiden edustajien asemalla kotimaassaan on merkitystä. (Lisää työryhmästä kappaleessa 11.1)

6.4 Avoin koordinointi ja pehmeä lainsäädäntö

EU-politiikalla on erilaisia ”pehmeitä” menetelmiä, joita on käytännössä sovellettu menestyksellä. EU-politiikan menetelmät professori Pertti Ahonen (Ahonen 2002: 40-41) tiivistää kolmeen päätyyppiin:

- yhteisömetodi, joka toteutuu direktiivein, jotka jäsenvaltiot saattavat osaksi
- kansallista lainsäädäntöään,
- jäsenvaltioiden keskinäinen vapaaehtoinen yhteistyö ja
- kahden edellisen piirteitä yhdistävä yhteensovittamisen eli politiikan koordinoinnin menetelmä.

Näistä menetelmistä ensimmäistä voidaan kutsua kovaksi ja kaksi muuta ovat pehmeitä. Tämä erottelu kuvaa myös menetelmien vaikutusvaltaa. Pehmeään menetelmään liittyy termi: pehmeä lainsäädäntö (soft law), jota voidaan laatia lainsäädäntömenettelyin, mutta mikään auktoriteetti ei voi kohdistaa sanktioita sen noudattamiseksi. Ympäristöasiat ovat näkyvin pehmeän lainsäädännön soveltamisalue yleismaailmallisesti. Nämä eri menetelmät voivat olla toisilleen vaihtoehtoisia tai toisiaan täydentäviä. Poliitiikan harjoittamisen menetelmät voivat myös seurata toisiaan siten, että vapaaehtoisena alkanut yhteistyö vakinaistuu ja päättyy luomaan säädöspohjaa toiminnalleen.

Alankomaiden muistiossa vuodelta 2004 avoin koordinointimenetelmä (OMC) määritellään seuraavasti (Outline... 2004: 8, tarkemmin kappaleessa 11.4):

“The Open Method of Coordination was established by the European Council held in Lisbon on 23 and 24 March 2000. It is a new form of coordination of national policies consisting of the Member States, at their own initiative or at the initiative of the Commission, defining collectively, within the respect of national and regional diversities, objectives and indicators in a specific area, and allowing those Member States, on the basis of national reports, to improve their knowledge, to develop exchanges of information,

views, expertise and practices, and to promote, further to agreed objectives, innovative approaches which could possibly lead to guidelines or recommendations. The method is applied in different ways to different areas, with an ad hoc procedure worked out each time. That is why sometimes the wording open methods of coordination, in plural is used."

EU-politiikan koordinoinnin pehmeistä menetelmistä avoin koordinointi on osoittautunut hyvin tehokkaaksi menetelmäksi, jonka käyttöalue laajenee koko ajan. Aluesuunnitteluyhteistyö näyttäisi täyttävän sekä vapaaehtoisen yhteistyön että avoimen koordinoinnin tunnusmerkkejä.

Euroopan yhteisön perustamissopimus määrittelee kaksi keskeistä EU-politiikan vapaaehtoista koordinointialuetta: työllisyyspolitiikan ja talouspolitiikan (Euroopan... 1997: art. 99). Näistä edellinen on kehitelty talouspolitiikan koordinoinnin mallin mukaan. Lissabonin huippukokouspäätelmät täsmensivät avointa koordinointia menettelytapana sekä laajensivat sitä uusille aloille osana "Lissabonin prosessia". Päätelmät toteavat, että uuden avoimen koordinointimenetelmän soveltaminen on keino

"levittää hyviä toimintatapoja ja lisätä lähentymistä EU:n tärkeimpiin päämääriin. Tähän menetelmään, jonka tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita kehittämään asteittain omia politiikkojaan, kuuluu

- suuntaviivojen määrittäminen unionille sekä tarkat aikataulut jäsenvaltioiden lyhyelle, keskipitkälle ja pitkälle aikavälille asettamien päämäärien saavuttamiseksi
- tarvittaessa eri jäsenvaltioiden ja sektorien tarpeiden mukaan räätälöityjen määrällisten ja laadullisten indikaattorien ja maailman parhaita vastaavien vertailutasojen määrittäminen hyvien toimintatapojen vertailemiseksi
- näiden eurooppalaisten suuntaviivojen soveltaminen kansallisessa ja alueellisessa politiikassa asettamalla erityistavoitteita ja toteuttamalla toimenpiteitä, joissa otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erot
- *keskinäisiksi oppimisprosesseiksi tarkoitettujen määräaikaisen seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen."* (Lissabonin... 2000: kohta 37)

Lissabonin ja Feiran Eurooppa-neuvostoissa avoin koordinointimetodi laajeni uusille politiikkalohkoille, kuten informaatioyhteiskunta, tutkimus, teknologian kehittäminen, innovaatiot, yrittäminen, koulutus ja sosiaalipolitiikka. Työllisyyspolitiikan rinnalle nousi sosiaalisen syrjäytymisen torjunta osana hyvinvointipolitiikkaa. Sen jälkeen avoimen koordinoinnin piiriin on tullut vähitellen myös terveyden- ja vanhustenhoidto, jotka ovat kansalaisille melko luovuttamattomia jäsenvaltiopolitiikan alueita.

Miksi avoimen koordinoinnin käyttö laajenee? Tätä on pyritty selittämään eri tavoin. Ensinnäkin komissio pyrkii legitimoimaan toimintaansa ja asemaansa. Komissio toimii eräänlaisena poliittisena välittäjänä jäsenvaltioiden integraatio-ideoiden markkinoilla. Voidaan sanoa myös, että komissio pyrkii leimautumaan hyvien asioiden edistäjäksi ja aloitteentekijäksi. Integraation vakiintuessa vahvasti miehitetyllä

komissiolla riittää resursseja toimia niissäkin asioissa, joissa integraation eteneminen on hidasta ja antaa vähemmän lisäarvoa. (Ahonen 2002: 45–47)

Euroopan komission vuonna 2001 julkistama White Paper on Governance tähdentää politiikkainstrumenttien valintaa sääntelytarpeiden mukaan, rinnakkaista käyttöä ja yhteensovittamista (European Governance 2001: 21–22):

”Avointa koordinointimetodia... on käytettävä tapauskohtaisesti harkiten. Se on tapa rohkaista yhteistyötä, parhaiden käytäntöjen (best practices) vaihtoa sekä sopimista yhteisistä tavoitteista ja ohjeista jäsenvaltioille, toisinaan kansallisten suunnitelmien tuella... Se rakentuu säännölliselle... edistysaskelten seurannalle tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä tekee jäsenvaltioille mahdolliseksi vertailla pyrkimyksiään... Joillakin alueilla, kuten työllisyyden kysymyksissä ja sosiaalipolitiikassa..., metodia sovelletaan rinnan ohjelma- ja lainsäädäntöperusteisen lähestymistavan kanssa. Eräillä muilla alueilla se tarjoaa mahdollisuuksia silloin, ...kun lainsäädäntöratkaisuihin on huonot mahdollisuudet... kuten koulutuksen alalla... Metodia... ei tule käyttää, mikäli... yhteisömetodia voidaan soveltaa.”

Avoimen koordinoinnin sovellutukset laajenevat jatkuvasti ja niiden institutionaaliset puitteet kiteytyvät. Aluesuunnitteluyhteistyökin eteni avoimen koordinoinnin tiellä luomalla omaa pehmeätä lainsäädäntöään, tavoitteita ja suuntaviivoja, mutta näille ei ole vielä luotu indikaattoreita eikä seurantajärjestelmää, joka mittaisi koordinoinnin etenemistä.

6.5 Päätöksenteko EU-asioista Suomessa

Suomessa päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. Unionin jäseneksi tulon jälkeen Suomeen luotiin EU-asioiden käsittelylle selkeä järjestelmä. Tämän tarkoitus on taata, että Suomella on yhteen sovitettu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta EU:ssa vireillä oleviin asioihin jo niiden käsittelyvaiheessa.¹⁹

Aluepoliittisten asioiden valmistelussa, joihin aluesuunnittelukomiteankin asiat kuuluivat, ensimmäisenä vaiheena oli asian vieminen tarvittaessa sisäasiainministeriön aluepolitiikasta vastaavan osaston johtoryhmän käsittelyyn. Uuden tärkeän kannanoton esittäminen aluesuunnittelukomiteassa tai muu käännekohta komitean työskentelyssä edellytti yleensä asian käsittelyä osaston johtoryhmässä ennen komitean kokousta. Välillä oli tarpeen vain informoida osastoa yhteistyön tilanteesta. EU-ministerikokousta edelsivät yleensä useat käsittelyt kansallisissa päätävissä elimissä ja huolellinen valmistautuminen ministerikokouksen esityslistalle tuleviin asioihin.

Mikäli johtoryhmä katsoi tarpeelliseksi, asia vietiin käsiteltäväksi sisäasiainministeriön vetämään EU-asiain komitean alue- ja rakennepolitiikan jaostoon (numero 4) ja/tai muuhun asiaan liittyvään jaostoon, joita on nykyään sektoreittain kaikkiaan 35.

19 Tarkemmin esim. www.valtioneuvosto.fi/eu/suomi-jaeu/asioiden-kasittely/fi

EU-asioiden virallinen käsittely pysähtyi yleensä jaostoon, koska jaosto oli yleensä yksimielinen Suomen kannanotosta.

Jos jaosto ei ollut yksimielinen asiassa, tai asia oli laajakantoinen, useampaa ministeriötä koskeva, niin se käsiteltiin seuraavaksi EU-asiain komiteassa. Vaikka jaosto olisi ollut yksimielinenkin, ministerikokouksia koskevat ja muut tärkeät asiat pyrittiin viemään etukäteen vähintään tiedoksi lisäksi EU-ministerivaliokuntaan ja eduskunnan suureen valiokuntaan. Jos asiakirjat tulivat valmistelun kannalta liian myöhään, em. elimiä informoitiin EU-kokouksen tuloksista jälkeenpäin.

Seuraava taso, EU-ministerivaliokunta (EU-MINVA), käsittelee poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittävät EU-asiat. Ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri. Aluesuunnittelukomitean epävirallisten ministerikokousten asiat menivät yleensä ministerivaliokunnalle ja eduskunnan suurelle valiokunnalle vähintäänkin tiedoksi. Sisäasiain- ja/tai ympäristöministeri oli yleensä paikalla, kun asiaa käsiteltiin. Tärkeimmät Suomen kannanotot hyväksyttiin näissä elimissä.

Menettely noudatti annettuja ohjeita ja valtioneuvoston sekä ministeriöiden velvollisuutta informoida oma-aloitteisesti suurta valiokuntaa VJ 4a -luvun soveltamisen piiriin kuuluvista asioista. Unioniasiat tulevat eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä, jossa on selostettava lyhyesti ehdotuksen sisältö, lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset. Kirjelmästä tulee ilmetä valtioneuvoston alustava kanta asiaan. (Kortteinen 1999: 190)

Unionin rakennepoliittiset ohjelmat on käsitelty ensin raha-asiainvaliokunnassa ja sen jälkeen valtioneuvoston yleisistunnossa. Niitä ei ole viety eduskuntaan.

Oheinen kaaviokuva kuvaa EU-asioiden yhteensovittamista valtioneuvostossa.



7 Koheesion edistäminen, mittaaminen ja koheesiopolitiikan tulokset

7.1 Mihin taloudellinen ja sosiaalinen koheesio perustuu ja mitä se tarkoittaa?

Euroopan koheesiopolitiikalla on syvät juuret. Vuonna 1957 kuusi eurooppalaista valtiota solmi yhdessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen eli Rooman sopimuksen, jonka toisessa artiklassa todetaan (RS 1957: 2):

"Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteutumisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3 ja 3a artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista ja tasapainoista kehitystä koko yhteisössä, ympäristää arvossa pitävää kestäväää kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista, talouden suorituskvyn korkeaa lähestymisastetta, työllisyyden ja sosiaalisen suojelun korkeaa tasoa, elintason ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä." (kirjoittajan alleviivaus)

Sopimus toteaa vielä seuraavan artiklan pitkässä tehtävässä koskevassa listassa, että yhteisölle kuuluu taloudellisen ja sosiaalisen koheesion vahvistaminen. Taloudellinen ja sosiaalinen koheesio (yhteenkuuluvuus²⁰) on osa sitä perustaa, jolle Euroopan yhteismarkkinat sekä talous- ja rahaunioni rakennettiin.

Rooman sopimukseen Euroopan yhtenäisasiakirjalla (1986) lisätyn artiklan 130a mukaan

"edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi". Koheesiolla on tietty maantieteellinen ulottuvuus, sillä "yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään eri alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden, maaseutu mukaan luettuna, jälkeenjääneisyyttä".

Vuonna 1997 allekirjoitettu Amsterdamin sopimus tarkentaa saman artiklan (AS 1997: 158) sisältöä seuraavasti:

"Edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenjääneisyyttä, maaseutu mukaan luettuna."

²⁰ Tässä tutkimuksessa käytetään pääasiassa termiä koheesio, koska se on vakiintunut myös suomenkieliseen EU-tekstiin. Käännös: yhteenkuuluvuus ei ole yhtä helpokäyttöinen (esim. koheesiopolitiikka) eikä kuullosta yhtä monipuoliselta merkitykseltään.

Kreikka oli toivonut, että saaristoalueiden ongelmiin kiinnitetään erityistä huomiota ja saanut saaristoalueita koskevan lisämaininnan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaan säädökseen (Kosonen et al. 1997: 24).

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artikla 130b velvoittaa komission *"esittämään joka kolmas vuosi raportin EU-parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle siitä, miten taloudellisen ja sosiaalisen koheesion saavuttamisessa on edistytty ja siitä miten artiklan mahdollistamat keinot ovat myötävaikuttaneet tähän"*.

Tähän veloitteeseen perustuen Euroopan komissio on julkaissut tähän mennessä kolme²¹ koheesioraporttia:

- Ensimmäinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus, 1996.
- Euroopan yhtenäisyys, kansojen solidaarisuus, alueiden monimuotoisuus. Toinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus. Osat 1 ja 2, 2001.
- Uusi koheesiokumppanuus; lähentyminen, kilpailukyky, yhteistyö. Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus, 2004.

Ensimmäisen koheesioraportin (Ensimmäinen... 1957: 13–15, 116) mukaan yhteisössä ei voida hyväksyä laajaa eriarvoisuutta, joka voi merkitä myös inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen puutteellista hyödyntämistä. Unionin poliittiset tavoitteet solidaarisuudesta, keskinäisestä tuesta ja koheesiosta ovat perimmäisiä pyrkimyksiä, jotka jäsentävät eurooppalaista yhteiskuntamallia ja määrittävät sen identiteettiä. Vaikuttaessaan eri ihmisten ja organisaatioiden kautta alueellisella ja paikallisella tasolla yhteisön koheesipolitiikka on läheisyysperiaatteen konkreettisin ilmentymä.

Ensimmäinen koheesioraportti toteaa myös, että sosiaalinen koheesio on vaikeampi määritellä operationaalisesti. Yksi lähtökohta on kytkeä sosiaalinen koheesio eurooppalaiseen yhteiskuntamalliin. Solidaarisuus ja keskinäinen tuki on vaikea kääntää konkreettiseksi ja mitattaviksi taloudellis-sosiaalisiksi tavoitteiksi. Solidaarisuus toteutuu käytännössä yleisissä sosiaaliturvan järjestelmissä, markkinavoimien säätelymekanismeissa ja yhteiskunnallisen vuoropuhelun käytännöissä.

Koheesioraportti varoittaa sekoittamasta koheesiota harmonisointiin tai yhdenmukaisuuteen. Koheesion ainoa tarkoitus on saavuttaa suurempi tasa-arvo taloudellisissa ja yhteiskunnallisissa mahdollisuuksissa. Koheesio ja erilaisuus eivät ole ristiriitaisia tavoitteita, vaan voivat tukea toisiaan. Koheesiolla ei pyritä siihen, että alueista tulisi toistensa kaltaisia, vaan että kaikkien alueiden asukkailla ja työntekijöillä olisi tasa-arvoiset yhteiskunnalliset mahdollisuudet. Koheesipolitiikka ei siis vähennä Euroopan monimuotoisuutta.

Koheesipolitiikalla on tarkoitus pureutua, ei ainoastaan eri jäsenmaiden väliseen yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen, vaan myös eri alueiden välisiin eroihin jäsenmaiden sisällä ja välillä. Tämä on huomattavasti vaativampi tehtävä. Olisi loogista odottaa, että jäsenmaiden sisäiset alueelliset erot olisivat jäsenmaiden vastuulla ja unioni

21 Neljännessä koheesioraportista on ilmestynyt vasta luonnos, jota selostetaan kappaleessa 11.9.

toimisi vai jäsenmaiden välisten kehityserojen tasoittajana. Mutta toisaalta unioni koostuu niin erikokoisista ja kehitykseltään erilaisista jäsenmaista, että maakohtaiset keskiarvotarkastelut johtaisivat harhaan. Ongelmana alueiden välisissä koheesiotarkasteluissa on kuitenkin se, että useat välineet, joilla alueiden välistä koheesiota voidaan edistää, voidaan ottaa käyttöön vain jäsenvaltion kansallisella päätöksellä. Unionin keinot edistää alueiden välistä koheesiota ovat rajalliset, jos kansallinen talous-, alue- ja sosiaalipolitiikka ei tue näitä toimia. Tästä syystä ensimmäisessä koheesioraportissa (1997: 127) korostetaankin, että ”päävastuu taloudellisen ja sosiaalisen koheesion parantamisesta lankeaa jäsenmaille”, mutta kuten valtiot itse tunnustivat allekirjoittaessaan Maastrichtin sopimuksen, unionin tasapainoinen kehitys ei voi toteutua yksinomaan kansallisen politiikan kautta.

Työnjaosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä on vaikea säätää tarkkaan, mutta sen määrittelyssä auttavat tietyt periaatteet. Koheesiopolitiikan toteuttaminen kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, jolloin sovelletaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

”Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alue- tai paikallishallinnon tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan tämä voi toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi tapahtua paremmin unionin tasolla. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustuslakisopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.”

Lisäksi on muistettava, että unionin säädökset ja unionin toimielinten (niille annetun toimivallan perusteella) antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden. Luonnokseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista sisältyi myös vilpittömän yhteistyön periaate, joka velvoittaa unionia ja jäsenvaltioita pidättäytymään toimenpiteistä, joiden seurauksena perustuslakisopimuksen tavoitteiden toteutuminen voisi vaarantua. (Valtioneuvoston... 2005: 30, 32–34) Nämä unionin toimivallan käyttöä koskevat periaatteet ja toimivallan ensisijaisuus eivät ole uusia asioita, mutta perustuslakisopimuksessa kootummin esillä kuin aikaisemmin. Tämän sopimuksen ratifiointista on nyttemmin luovuttu. Periaatteet ovat kuitenkin samat myös uudessa Lissabonin sopimuksessa mukaan lukien viimeisenä mainittu vilpittömän yhteistyön periaate, joka kuuluu hyvän yhteistyön periaatteisiin ilman säädöspohjaakin.

7.2 Miten yhteenkuuluvuutta seurataan ja edistetään?

Koheesioon voidaan pyrkiä pitkälti taloudellisin välinein. Erojen kaventaminen jäsenmaiden ja alueiden välillä tarkoittaa kilpailukyvyn, työllisyyden ja perustulon yhtenäistymistä suuremman bkt:n kasvun myötä. Heikompien alueiden kilpailukyvyn parantaminen on erityisen tärkeää Euroopan yhtenäismarkkinoiden näkökulmasta.

Sosiaalisen koheesion vahvistaminen puolestaan edellyttää sellaisten erojen vähentämistä, jotka ovat seurausta työllistymismahdollisuuksien esteistä ja taloudellisista kannustimista. (Ensimmäinen...1997: 13-14)

Ensimmäinen koheesioraportti (1997: 14-15, 127) korostaa, ettei koheesiota lisätä edistämällä taloudellista kasvua köyhemmillä alueilla ja heikossa asemassa oleville yhteiskuntaryhmille muiden alueiden tai väestöryhmien kustannuksella. Taloudellisten olojen parantaminen ei ole päämäärä itsessään, vaan keino toisten päämäärien saavuttamiseksi. Pyritään elintason ja elämisen laadun parannukseen sekä solidaarisuuden hyötyjen arvostamiseen. Lisäksi edellytetään, että kehitys on kestävää ja luonnonvarojen hyödyntäminen perustuu pitkän aikavälin näkemykseen. Unionin rakennepolitiikka kohdistuu suoraan koheesioon, mutta myös muut ohjelmat voivat edistää koheesiota merkittävällä tavalla. Tällaisia ovat esim. yhtenäismarkkinaohjelma ja yhteisen maatalouden markkinaohjelma.

EU:n perustamissopimukseen on epäsuorasti kirjoitettu sisään, että EU-politiikan ja erityisesti koheesiopolitiikan toimenpiteiden tulisi vaikuttaa tuotantotehtäjäiden varantoon ja resurssien jakautumiseen sekä toisaalta edistää talouden kasvua. Koheesiopolitiikka pyrkii lisäämään investointeja ja siten saavuttamaan korkeamman talouskasvun tason, eikä sillä pyritä erityisesti vaikuttamaan kulutuksen kasvuun tai tulonjakoon. EU-politiikka poikkeaa näin ollen perustavanlaatuisesti kansallisista koheesiotoimenpiteistä, jotka tähtäävät osittain tulonsiirtoihin köyhimmille alueille. (Toinen... 2001: 117) Työnjako EU-tason ja kansallisten koheesiotoimenpiteiden välillä ei kuitenkaan ole selkeä. Näiden tasojen tulee olla jatkuvasti yhteistyössä, jotta tuloksia syntyisi. Mm. rakennerahastojen kehittämisohjelmissa EU-tuen ehtona on aina, että ohjelmaan sisältyy myös kansallista kehittämisrahaa eli EU-varoilla täydennetään kansallisista varoista annettavaa taloudellista tukea - ei korvata sitä. Tämä unionille tärkeä täydentävyys(additionaliteetti) -periaate pyrkii sitouttamaan jäsenvaltiot ja alueet mukaan kehittämistyöhön.

Kolmannessa koheesioraportissa (2004: xxv) kaivataan uutta sisältöä koheesiopolitiikalle. Uutta sisältöä katsotaan tarvittavan, koska "komissio hyväksyi 10. helmikuuta 2004 ehdotuksen laajentuneen 27 jäsenvaltion Euroopan unionin budjetiksi kaudelle 2007-2013". Raportti toteaa, että

"koheesiopolitiikka - yksi Euroopan rakentamisen peruspilareista yhdessä yhtenäismarkkinoiden ja rahaliiton kanssa - on ainoa Euroopan unionin politiikka, joka suoraanaisesti puuttuu taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen epätasa-arvoon. Se on siten hyvin erityinen politiikka, johon liittyy varojen siirtoja jäsenvaltioiden välillä Euroopan unionin budjetin välityksellä talouskasvun ja kestävä kehityksen tukemiseksi sijoittamalla ihmisiin ja fyysiseen pääomaan." ... "yhteenkuuluvuuden käsite, jota on sovellettu Euroopan tasolla, ei ole ollut passiivinen tulojen tasojen käsite vaan dynaaminen politiikka, jolla yritetään luoda varoja keskittymällä talouden kilpailukykyyn osatekijöihin ja työllisyyteen, erityisesti sinne, missä käyttämätön potentiaali on korkea". (kirjoittajan alleviivaus)

Jos lukee raporttia eteenpäin, miten näitä hienoja tavoitteita sovelletaan, huomaa, että uusi koheesiopolitiikka on käytännössä vain tiukempaa kehittämisen hallinnointia. Kolmas raportti toteaaakin, että ”laajentuneessa unionissa tarvitaan tiukempaa yhteenkuuluvuutta”. Tiukempaa kuin entisessä unionissa? Tämä on melkoinen vaatimus. Jos tiukka yhteenkuuluvuus ei onnistunut vanhassa unionissa, miten se on mahdollista laajentuneessa. Keinot ovat pitkälti entiset ja poliittiset neuvottelut ja yhteisymmärrykseen pääseminen entistä hitaampaa ja vaikeampaa. Mutta hallinnon tehostaminen on välttämätöntä, koska rajallisten kehittämisvarojen oikea kohdentaminen ja niiden käytön valvominen on laajentuneessa unionissa entistä tärkeämpää ja vaikeampaa tulosten saamiseksi. Uudella sopimuksella Euroopan perustusta laiksi pyrittiin osaltaan tähän tiukempaan yhteenkuuluvuuteen.

7.3 Koheesion mittaamisen vaikeudet

Ensimmäinen koheesioraportti (1997: 14) korostaa koheesiopolitiikan vaikutusten määrällistä analyysiä ja samalla varoittaa tämänkaltaisen mittaamisen rajoituksista ja riskeistä. Euroopan unionin poliittisia tavoitteita ei haluta typistää väittelyksi erilaisten mikro- ja makrotason talouspoliittisten ohjelmien keskinäisestä paremmuudesta. Lisäksi todetaan, että vaikka arviointitekniikoiden kehityksessä on otettu edistysaskelia, talouspolitiikkaa toteutetaan monimutkaisessa maailmassa, jossa ei aina ole mahdollista mitata tuloksia tarkasti tai edes johtaa seurauksia tietyistä syistä. Kolmantena vaikeutena on, että tulokset ilmenevät pitkän ajan kuluessa mm. siitäkin syystä, että kehittämistoimia suunnataan alueille, joiden taloudellinen toimeliaisuus on heikompaa.

Tämä viimeinen ongelma haittaa erityisesti kolmen vuoden välein laadittavaa koheesioraporttia. Raportointi on melko tiheätä kun vertaa sitä esim. EU:n rakennerahasto-ohjelmien keston, joka on ollut 6–7 vuotta. Juuri näillä ohjelmilla pyritään edistämään jälkeenjääneiden alueiden kehitystä. Toisaalta tiheätä seurantaa ja koheesioraportointia perustellaan sillä, että kehittämistoimia ja -varoja tulee voida ajoissa suunnata uudelleen kohteisiin, joissa niitä eniten tarvitaan. Kesken ohjelmakauden tämä ei kuitenkaan ole yleensä onnistunut, koska kehittämisrahojen jako jäsenmaiden ja jopa alueiden kesken lyödään ohjelmakauden alussa melko tarkkaan lukkoon. Vaikka EU-tukia ei etukäteen ole vielä varsinaisesti saatu, vaan on kysymys enemmänkin rahoitusvarauksista, tästä etukäteisjaosta on lähes mahdotonta jälkeinpäin neuvotella jäsenmaiden kesken, vaikka tarvetta olisi. Aluekehitysohjelmien varauksia ei ole Suomessa juurikaan siirrelty edes alueiden välillä ohjelmakauden kuluessa, vaikka on ollut vaarana, että EU-tuki jää jollakin alueella osittain käyttämättä ja näin on myös sitten tapahtunut. Suomen toisella ohjelmakaudella komissio jätti pientä liikkumavaraa lisärahoituksen muodossa itselleen, jota alun perin oli tarkoitus ohjata kesken ohjelmakauden kohteisiin, jotka ovat menestyneet ja osoittaneet rahoitusvajausta. Mutta tämä vähäinen joustovarakin jaettiin ohjelmakauden alussa jäsenmaiden kesken etukäteen. Kolmas koheesioraportti (2004: xxii) kertoo alkuperäisestä suunnitelmasta sanoin:

"paremman hallinnon edistämiseksi suoritusvarauksen muodossa annettu rahoitussellinen houkutin, jonka varoista 4 % on rakennerahastojen varoja, on otettu käyttöön tällä ajanjaksolla varojen jakamiseksi vuonna 2004 alussa tarkennettujen ohjelman tavoitteiden loppuunsaattamisen perusteella".

Koheesioraporttien aineisto perustuu osin jäsenmaiden tuottamiin seurantaraportteihin, joilla rakennerahasto-ohjelmien toteutumista "monitoroidaan". Tämän lisäksi komissio kerää Eurostat'in ja konsulttienkin avulla laajoja tilastoja ja analyyskejä raporttien pohjaksi. Jäsenmaiden seurantaraporttien ongelmat ovat osittain taustalla koheesioraportoinnin vaikeuksissa. Seurantaraporteissa ei aina saada selvästi esille kehittämisohjelman tuloksia. On vaikeata irrottaa muusta yhteiskunnassa tapahtuvasta kehityksestä niitä ilmiöitä, jotka voidaan varmuudella nimetä tietyn ohjelman tuloksiksi. Alueellinen kehittämistyö ei tapahdu eristetyssä laboratoriotilassa, jossa ulkoiset tekijät voidaan minimoida. Tuloksiksi kirjataan mielellään asioita, jotka olisivat voineet tapahtua ilman ohjelmaakin. Lisäksi ohjelmien rahoitus saatetaan käyttää siellä, missä ne saadaan varminmin käytettyä loppuun eikä välttämättä kustannustehokkaimmissa käyttökohteissa. Toisen ohjelmakauden alussa komissio vaatikin useimmissa ohjelmissa nimeämään tietyt indikaattorit, joita seurataan kehityksen esille saamiseksi. Seurantaraporteilta ja arvioinnilta yleensäkin edellytetään EU:ssa aina eettistä riippumattomuutta suhteessa kehittämistoimien toteuttamiseen. Riippumattoman tahon vaatiminen arvioijaksi on selvä parannus aikaisempaan käytäntöön, jossa katsottiin asialliseksi arvioida itse omien toimien onnistumista. Näin meneteltiin Suomessakin aluekehitysviranomaisten toimesta.

Ensimmäisen ja vielä toisenkin koheesioraportin pahin ongelma on, että ne ovat analyysissään viitteellisiä ja yleisellä tasolla liikkuvia. Ongelmakohtien selkeätä osoittamista varotaan. Erityisesti varotaan nimeämästä jäsenmaita tai alueita, jotka ovat hukanneet kehittämisrahaa ilman näkyvää tulosta. Koheesioraportit käyvät toimitusvaiheessaan läpi monipolvisen ja tarkan hyväksynnän jo komission sisällä, jolloin suorat osoittamiset karsitaan pois ei-toivottuina. Painosta tulee tämän jälkeen siistitty ja enemmän hallinnonaloittain kuin maittain asioita tarkasteleva raportti. Tällä tavoin on vältetty poliittisia kiistoja, loukkaantumisia ja epämiellyttävää jälkipyykkiä. Kohtelias raportointi ei kuitenkaan edistä yhteisten varojen tehokasta käyttöä. Tämä ei ole yhteisön etujen mukaista toimintaa. Kolmas koheesioraportti (2004: ix-x) onkin jo jonkin verran suorasukaisempi ja osoittaa selkeästi myös maita, joissa kehitys ei ole vastannut niille suunnattuja panoksia. Mainitaan esimerkiksi, että työllisten määrän "kasvu oli vaatimattomampaa Portugalissa ja Kreikassa". Tai, että "eniten köyhyysriskistä kärsivät kotitaloudet ovat yleensä niitä, joissa asukas on vähintään 65-vuotias, erityisesti, jos hän elää yksin ja yksinhuoltajat (ensisijaisesti naiset) erityisesti Yhdistyneessä Kuningaskunnassa." Jäsenmaiden ja eri alueiden rehellinen vertailu ja arviointi ovat osa tärkeätä läpinäkyvyyttä, josta juhlapuheissa aina muistutetaan. Unionia ei voida kehittää silmät ummessa eikä tulevaisuudessa ole varaa sutia suurella pensselillä vaan varoja joudutaan kohdentamaan entistä tarkemmin. Ensimmäinen koheesioraportti (1997: 116) sanoi tämän julki seuraavasti:

”Koheesiopolitiikan pitää olla jatkuvan kriittisen arvioinnin kohteena sen varmistamiseksi, että se on mahdollisimman tehokasta.”

Suomenkielisten EU-raporttien lukija kohtaa vielä yhden käytännön ongelman, teksti on käännetty vieraasta kielestä ja siihen on jäänyt vieraita rakenteita ja epäselvyyttä. Suomenkielinen raportti on virallinen käännös, joskaan ei kaikilta osin laadukas sellainen. Tätä tutkimusta varten on luettu vain suomenkielisiä koheesioraportteja, koska käännösten tarkistaminen johtaisi uuteen tulkintaan ja pohdintaan, mitä oikeastaan tarkoitettiin. Tyydytään siis siihen ilmaisuun, joka meille on virallisesti painettu. Suorissa lainauksissa kieltä on korjattu vain jos kyseessä on ollut selvä painovirhe.

7.4 Onko koheesiopolitiikalla saatu tuloksia?

Alueiden välisen eriarvoisuuden on todettu vähenevän yleensä hitaasti, koska jälkeen jääneet alueet sijaitsevat usein taloudellisen toimeliaisuuden kannalta periferiassa ja niissä on puutteita infrastruktuurissa, tuotantomahdollisuuksissa, kyvyssä uuden luomiseen sekä työvoiman ammatillisissa valmiuksissa. (Ensimmäinen... 1997: 115) Jo ensimmäinen koheesioraportti pyrki koheesiopolitiikan tulosten monipuoliseen arvioimiseen. Toinen koheesioraportti (2001: 121) keskittyy pääasiassa koheesiopolitiikan tulosten ja toteutumisen arvioimiseen. Raportti toteaa, että

”Berliinin Eurooppa-neuvoston kokouksessa (maaliskuussa 1999) vahvistettiin, että yhteenkuuluvuus säilyy poliittisena prioriteettina, joka EU:n laajentumisen myötä on yhä tärkeämpi, koska erot alueellisessa kehityksessä ovat merkittävät. Kun ottaa huomioon taloudellisten tulonsiirtojen määrän, joka tähän politiikkaan käytetään, on myös tärkeää arvioida alueellisten erojen vähenemiseen ja taloudelliseen lähentymiseen tähtäävän politiikan tehokkuutta.”

Toisessa koheesioraportissa (2001: 129–139) arvioidaan taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistymistä yhteisön eri politiikkojen valossa. Näitä ovat: talous- ja rahaunioni (EMU), sisämarkkinat, kilpailupolitiikka, yhteinen maatalouspolitiikka, työllisyys ja inhimillisten voimavarojen kehittäminen, ympäristöpolitiikka, tutkimus- ja kehittämispolitiikka, liikennepolitiikka, energiapolitiikka, yrityspolitiikka sekä yhteinen kalastuspolitiikka. Tulosten arvioimisessa ollaan varovaisia. Rakennepolitiikan korkeinta tukea saaneilla alueilla ”trendit osoittavat rohkaisevaa kehitystä”, ”perusinfrastruktuurin parantamisessa heikoimmilla alueilla on tapahtunut merkittävää edistystä” ja ”on helpotettu työttömyyden torjuntaan tähtäävän politiikan monimuotoistumista”, mutta ”epätasapaino vallitsee yhä TKK:n, tieto-taidon saatavuuden, tietoyhteiskuntakehityksen ja elinikäisen oppimisen kohdalla, samoin kuin ympäristön laadussa.”

Kolmas koheesioraportti (2001:viii-ix) arvioi, että ”tulo- ja työllisyyserot koko Euroopan unionin alueella ovat kaventuneet viime vuosikymmenellä, erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen”. Samaan hengenvetoon todetaan, että

"huolimatta erojen kaventumisesta ne ovat yhä suuria". Pahinta on, että "sekä tulo- että työllisyyserot kasvavat edelleen uusien jäsenvaltioiden liittyessä EU:iin tulevina kuukausina. ...EU:ssa on useita alueita, joilla rakenteelliset ongelmat karkottavat sijoittajia ja estävät uusien taloudellisten toimintojen kasvua huolimatta hyväksyttävistä yhteiskuntarakenteiden tasoista ja työvoiman taidoista. Ne ovat yleensä vanhoja teollisuusalueita tai alueita joilla on pysyviä maantieteellisiä tai muita kehitystä vaikeuttavia piirteitä."

Tällaisia pysyviä maantieteellisiä piirteitä ovat mm. syrjäinen sijainti, kylmä ilmala, vuoristoisuus, harva asutus ja väestön ikääntyminen. Piirteitä, jotka kuvaavat myös Itä- ja Pohjois-Suomen kehittämisen vaikeuksia.

ESPON tutkimusyhteistyössä on tarkasteltu myös alueellisen koheesion tulevaisuutta. Synteesiraportti III (Territory... 2006: 22) toteaa, että Euroopan ydinalueet ovat laajenemassa kehityskäytäviä pitkin ja ydinalueen ulkopuolella on useita vahvoja keskuksia. Alueellinen kehitys saattaa olla jossain määrin tasoittumassa. Mutta toisaalta todetaan useiden trendien uhkaavan alueellisen koheesion etenemistä. Tällaisia ovat mm. taloudellisen kehityksen keskittyminen, väestön ikääntyminen, energian nousevat hinnat sekä koulutuksen ja liikennejärjestelmien epätasapaino.

Euroopan unionin koheesiopolitiikalla riittää haasteita tulevaisuudessakin.

8 Euroopan aluesuunnitteluyhteistyön lähihistoriaa

8.1 Ranska käynnistää ministerikokoukset 1989

Aluesuunnitteluyhteistyöllä on juurensa toisen maailman sodan jälkeisessä Euroopan taloudellista yhdentymistä ja yhteistyötä suosivassa ilmapiirissä sekä Keski-Euroopan maiden suunnittelijoiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Euroopan talousyhteisöä koskeva sopimus vuodelta 1957 loi käsitteen tasapainoisesta talous-alueesta, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jossa tavarat, henkilöt, palvelut sekä pääoma liikkuvat esteettä. Yhteinen liikenne- ja ympäristöpolitiikka sekä tavoitteet vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä kansallisia kulttuureita ovat yhteisön tärkeitä kulmakiviä. Professori Andreas Faludin tietojen mukaan hollantilaiset suunnittelijat katsoivat tällaisen alueen edellyttävän suunnittelua ja Euroopan talousyhteisöllä tuli myös olla suunnittelijan rooli (Faludi et al. 2000: 2).

Saksalaiset puolestaan pitivät Euroopan Neuvostoa sopivana areenana kansainväliselle suunnitteluyhteistyölle. Euroopan Neuvosto pani CEMAT²²-yhteistyön alulle. 1980-luvun alussa sen toiminta huipentui ”European Regional/Spatial Planning Charter”-asiakirjan hyväksymiseen Torremolinoksessa. Asiakirja määritteli yleisiä periaatteita jäsenmaidensa suunnittelutyön perustaksi. Charter-asiakirjaa pidettiin suunnittelijoiden keskuudessa aikanaan tärkeänä signaalina eurooppalaiselle suunnittelulle. (Faludi & Waterhout 2002: 2–3)

Taloudellinen ja sosiaalinen koheesio antaa yhteisölle laajat valtuudet harjoittaa aluepolitiikkaa, jota kutsutaan myös koheesiopolitiikaksi. Komission suunnitteluvaltuuksien laaja-alaisuutta, johon kuuluivat jo Rooman sopimuksen liikennepolitiikka-aktit, lisäsivät entisestään myöhemmin ympäristöaktit. Yhteisön eri politiikoiden koordinointi on alueiden kannalta pitkälti komission aluepolitiikka-pääosaston vastuulla, koska sillä on neljässä rahastossaan²³ käytössään Euroopan maatalouspolitiikan jälkeen toiseksi eniten varoja.

Sekä komissio että Ranska olivat 1980-luvun lopulla halukkaita järjestämään ministerikokouksen keskustelemaan Euroopan rakennerahastoista ja spatial-suunnittelusta. Rahastojen varat olivat lisääntyneet kaksinkertaisiksi ja Euroopan aluekehitysrahaston artikla 10²⁴ katsottiin antavan riittävän perustan komissiolle toimia aluesuunnitteluasioissa. Jäsenmaat, varsinkin Saksa, olivat epäillen hyväksy-

22 Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire (CEMAT), European Conference of Ministers Responsible for Regional Development

23 Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR) sekä Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR)

24 EYVL (1993)

neet artiklan, joka antoi mahdollisuuden rahoittaa komission aloitteesta tehtäviä selvityksiä yhteisön alueen käyttöä koskevan ennakoivan luonnoksen laatimiseksi ("a prospective outline of the utilisation of Community territory"). Samaan aikaan komissiossa oli työn alla alueita analysoiva Eurooppa 2000 -raportti.

Harkitessaan puheenjohtajuuskautensa ministerikokouksia Ranskan ulkoasiainministeri päätyi tulokseen, että virallisen ministerikokouksen sijaan olisi käytännöllisempää järjestää epävirallinen ministerikokous syksyllä 1989, koska tarkoitus ei ollut saada aikaan virallisia päätöksiä. Puheenjohtajamaa laatisi kokoustuloksista vain yhteenvedon. (Faludi & Waterhout 2002: 35) Ranskan ministerin ratkaisu aloitti epävirallisten ministerikokousten sarjan aluesuunnittelusta ja/tai aluekehityksestä vastuussa oleville ministereille ja loi myös pohjan käytännölle, jota myöhemminkin seurattiin kokouksesta raportoitaessa.

Ensimmäisen ministerikokouksen taustalla oli Ranskan ja Alankomaiden ministerien kaksi tapaamista, joita olivat valmistelleet Ranskassa DATAR²⁵ ja Alankomaissa National Spatial Planning Agency²⁶. Presidentti De Gaullen aikana perustettu DATAR on kansallinen suunnitteluelin, joka koordinoi ministeriöiden toimia (investointeja, tukia) alueiden kehittämisessä ja raportoi suoraan pääministerille. DATAR edustaa lähinnä eri politiikkojen valmistelua ei niinkään pohjoismaista maankäytön suunnittelujärjestelmää ja hollantilainen yksikkö puolestaan koordinoi sektoraalista (aluepolitiikka on yksi sektori) suunnittelua erityisesti strategioiden ja karttojen avulla. (Faludi & Waterhout 2002: 29)

Nantes'in ministerikokouksessa 24.11.1989 olivat läsnä komission puolelta sekä komission puheenjohtaja Jacques Delors että aluepolitiikkapääosaston pääjohtaja Bruce Millan. Lisäksi kuusi aluesuunnittelu- tai aluepolitiikkaministeriä tuli paikalle. Kaikki jäsenvaltiot paitsi Belgia olivat edustettuina, vaikka ei ollut selvää kuvaa kokouksen tavoitteista. Tarkoituksena oli ilmeisesti testata muiden maiden halukkuutta yhteistyöhön. Suunnitelmalle saatiin selvä tuki. Avajaispuheenvuorossaan Ranskan ministeri sanoi unionin työn poikkeavan Euroopan Neuvoston CEMAT-yhteistyöstä. Painopisteen tuli olla politiikan luomisessa. Hän toivoi luotavan selkeä työohjelma, joka huomioisi Euroopassa tapahtuvat muutokset ja koordinoisi unionin politiikkoja koskien alueellisen eriarvoisuuden vähentämistä, infrastruktuuria, suurten keskusten kehittämistä ja rajat ylittävää suunnittelua. Alankomaat esitti, että unionin tasolla aluesuunnittelu(spatial)politiikan tulee luoda strategisia kehityslinjoja sekä koko Euroopalle että sen alueille. Millan sanoi, ettei ole tarkoitus luoda Euroopan yleiskaavaa (master plan), jollaista ei kukaan kyllä ollut ehdottanutkaan. Delors korosti yhteistyön ja integraation merkitystä kilpailun vastapainona sekä tarvetta kokonaisvaltaiseen näkemykseen Euroopan taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä. (Faludi & Waterhout 2002: 35-36)

25 Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Ranskan valtionhallinnon yksikkö, joka koordinoi aluesuunnittelua ja aluepolitiikkaa ministeriöiden välillä.

26 Asumisesta, maankäytön suunnittelusta ja ympäristöasioista vastuussa olevan ministeriön alainen asian-
tuntijayksikkö

Nantesin kokouksessa Italia esitti kutsun seuraavaan kokoukseen ja näin saatiin kokoussarja alkuun. Seuraavana vuonna kokous pidettiin Torinossa marraskuun 23-24 päivinä. Italia jakoi kokouksessa kaksi muistiota: poliittisen ja teknisen. Edellinen käsitteli aluesuunnittelun ja tasapainoisen alueellisen kehityksen uusia ongelmia yhteismarkkina-alueella. Muistio katsoi, että jäsenmaiden tulee toimillaan taata yhteismarkkinoista saatavan hyödyn maksimoiminen ja tasainen jakaantuminen eri alueiden välillä. (Turin 1990a: 1) Yhteismarkkinat saattavat edistää marginalisoitumista ja lisätä Euroopan alueen polarisoitumista (Turin 1990b: 3) Yhteisön keskeisten alueiden paremman kilpailukyvyn vastapainona tulee edistää reuna-alueiden uutta taloudellista keskittymiskehitystä, "new economic polarity", joka hyödyntää Välimeren aasialaisten ja afrikkalaisten alueiden kauppaa. Taustalla oli ilmeisesti myös uhkakuva, että Saksan yhdistyminen lokakuussa 1990 vahvistaisi entisestään Keski-Eurooppaa ja sen yhteistyötä itään. Viitaten Rooman sopimuksen tavoitteisiin muistio esitti ministereille seuraavia keskusteluaiheita ennustaen, että näihin liittyi ongelmia, jotka uhkaavat yhteisön alueen tasapainoista kehitystä vuoteen 2000 mennessä:

- aluepolitiikan tulokset ja strategia,
- tehokkaan ja tasapainoisen eurooppalaisen kaupunkiverkon luominen,
- tärkeiden Euroopan laajuisten liikennejärjestelmien integrointi ja
- sisä- sekä ulkoraja -alueille syntyneet ongelmat. (Turin 1990a: 2-3, 5)

Lisäksi Italia nosti esiin sen, että integraatio saattaa uhata pienten kaupunkien kansallista kulttuuriperintöä (Turin 1990b: 6). Italia piti tarpeellisena, että integraation myötä luotaisiin tehokas suunnittelumekanismi avustamaan yhteisön aluepoliittisten ongelmien ratkaisemisessa (Turin 1990a: 6).

Italian esille nostamat aiheet säilyivät keskeisinä koko ESDP-prosessin ajan. Kiinnostus ulkorajojen tilanteeseen liittyi unionin laajenemiskeskusteluun ja myös rakennerahastojen uuden työkalun, Interreg-yhteisöaloitteen, käyttöä koskevaan keskusteluun. Italia ajoi tämän rahoitusvälineen käyttöä erityisesti meriraja-alueilla. (Turin 1990b: 23-24) Seuraavalla puheenjohtajuuskaudellaan keväällä 1996 Italia nosti kulttuuriperinnön uudestaan keskeisesti esille.

8.2 Aluesuunnittelukomitea asetetaan 1991 – alueellinen koheesio nousee esiin

Alankomaat valmistautui puheenjohtajakauteensa syksyllä 1991 huolella neuvotellen ministerikokouksen asiasisällöstä sekä virkamiesten kesken että korkealla tasolla, ministerien ja komissaari Millan'in kesken. Neuvotteluja käytiin erityisesti Luoteis-Euroopan jäsenmaiden (Saksa, Yhdistynyt Kuningaskunta ja Tanska) kanssa.

Hollantilaiset valmistelijat harkitsivat alueellinen koheesio -lisäystä Maastrichtin sopimuksen 130 a-b -artikloihin taloudellisen ja sosiaalisen koheesiorinnalle osana Haagin ministerikokouksen asiasisältöä. He arvioivat, että alueellinen koheesio -ulottuvuus vahvistaisi komission asemaa suunnitteluasioissa. Tästä asiasta ei kuitenkaan

keskusteltu Haagissa. Neuvottelukumppanit Luoteis-Euroopassa eivät kannattaneet Alankomaiden ajatusta vahvistaa komission kompetenssia suunnittelussa. Saksaa kauhistutti ajatus, että komissio saisi mahdollisesti enemmän valtaa suunnitteluasioissa kuin mitä liittovaltiolla oli. Komissio voisi näin ollen ohittaa liittovaltion ja asioida suoraan alueiden (Länder) kanssa. Saksa ja muut Luoteis-ryhmän maat kannattivat sen sijaan hallitusten välisen suunnitteluyhteistyön käynnistämistä. Tämä keskustelu käytiin pääasiassa ajatellen komission kompetenssia maankäytön suunnittelua koskevissa asioissa. (Faludi & Waterhout 2002: 48–49) Maastrichtin sopimus solmittiin seuraavan vuoden helmikuussa eikä alueellista koheesiota mainita hyväksytyssä sopimuksessa. Myöhemmin tämä koheesion kolmas ulottuvuus nousee tärkeäksi keskusteluaiheeksi komission toisen koheesioraportin myötä.

Marraskuussa 18–19 päivinä 1991 pidetyn Haagin ministerikokouksen tärkeimmäksi tulokseksi aluesuunnitteluyhteistyön kannalta tuli päätös perustaa aluesuunnittelukomitea (Committee on Spatial Development, CSD). Alun perin hollantilaiset halusivat komitean nimeksi ”Committee on Spatial Planning”, mutta tätä eivät Yhdistyneen Kuningaskunnan edustajat hyväksyneet. Saksalle oli tärkeätä, että komitean puheenjohtajana toimisi puheenjohtajamaa eli kysymys olisi hallitusten välisestä yhteistyöstä. Vain tällä ehdolla voitiin päästä sopimukseen. Kyseessä ei olisi ”komitologia”-komitea, virallinen komitea, jota komissio johtaa. Komitea saisi kuitenkin kaikki virallisen komitean edut: kahden jäsenmaa-edustajan matkakustannukset korvattaisiin ja komissio tarjoaisi sihteeristö- ja tulkkaupalvelut. Kokoukset pidettäisiin Brysselissä. Uuden komitean eräänlainen edeltäjä oli vuosina 1975–1988 toiminut aluepolitiikan asiantuntija-komitea, jota johti puheenjohtajamaan edustaja. Vuonna 1988 tämä komitea muuttui komissiovetoiseksi komiteaksi (EAKR-komitea, CDCR), jossa istuivat kansalliset aluepolitiikkajohtajat. Asialistalla oli pääasiassa aluepoliittisia asioita, joten Alankomaat katsoi parhaaksi ehdottaa aluesuunnitteluasioille nyt erillistä komiteaa. (Faludi & Waterhout 2002: 50)

Haagin kokouksen asialistalla oli myös puheenjohtajamaan muistio Eurooppalaisista kaupunkiverkoista (Urban Networks in Europe), joka oli valmisteltu Alankomaiden ympäristöministeriössä²⁷. Lisäksi käsiteltiin komission valmistelemaa raporttia Eurooppa 2000. Kaupunkiverkko-muistiossa korostettiin kaupunkien merkitystä pyrittäessä koheesio- ja kilpailupolitiikan ristipaineissa kohti yhteisön tasapainoisempaa kehitystä. Muistio esittää ratkaisuksi monikeskistä (polycentric) kehitystä. Kahdeksan vuotta myöhemmin tämä periaate hyväksyttiin yhdeksi tärkeimmäksi ESDP-raportin tavoitekokonaisuudeksi (policy guideline). Muistio korosti myös rai-
deliikenteen suosimista lentoyhteyksiin nähden. Ministerikokoukselle laaditussa päätösehdotuksessa ehdotettiin, että uusi aluesuunnittelukomitea ottaisi vastuun eurooppalaisen kaupunkiverkon kehitysnäkymän laadinnasta. (Faludi & Waterhout 2002: 53–54)

27 The Ministry of Housing, Physical Planning and Environment

Eurooppa 2000 -työ perustui Euroopan aluekehitysrahaston täytäntöönpanoasetuksen (ETY) N:o 4254/88 artiklaan 10. Raportin uskottiin toimivan yhteisön ja sitä laajemmankin alueen viitekehystenä koordinoiden sektoripoliittikkaa ja alueiden välistä yhteistyötä. Yhteisöllä pitää olla visio tulevasta kehityksestään, jotta se voisi paremmin hyödyntää resurssejaan. Raportti ei päätynyt merkittäviin poliittisiin johtopäätöksiin ja siitä syystä työtä jatkettiin. Vuonna 1994 ilmestyi seuraava raportti, Eurooppa 2000+. (Europe 2000, 1991: 197, 200).

Puheenjohtajan päätelmät ministerikokouksesta ehdottivat lisäksi seuraavia asioita:

- Valmistellaan Compendium-asiakirja, joka vertailisi eri jäsenmaiden suunnittelujärjestelmiä. Asiakirja valmistui viisi vuotta myöhemmin komission toimesta.
- Organisoidaan tietoverkkoyhteistyö. Tämä ajatus oli eräänlainen edeltäjä myöhemmin (erityisesti vuonna 1997) esille tulevalle suunnitelmalle aloittaa alue-suunnitteluun liittyvä tutkimuslaitosyhteistyö, the European Spatial Planning Observatory Network, ESPON.
- Edistetään rajat ylittävää suunnittelua, mukaan lukien myös ulkorajat ja
- jatketaan sekä laajennetaan komission toimesta tehtävää alueiden ja kaupunkien verkottumista. (Faludi & Waterhout 2002: 56)

Ensimmäinen aluesuunnittelukomitean kokous pidettiin vasta huhtikuussa 1992 Portugalin puheenjohtajalla. Kokouksessa oli vielä paljon epäselvyyksiä komitean toiminnan järjestämisestä Alankomaiden valmistelumuistiosta huolimatta. Jäsenmaiden puheenjohtajuus, sen kierrättäminen ja puheenjohtajatroikan asema eräänlaisena hallintoelimenä pyrittiin määrittelemään. Komission edustaja, uusi aluepolitiikkapäosaston johtaja Landaburu, ilmoitti Maastrichtin sopimuksen innoittavan yhteisöpolitiikan alueellisuuden selvittämistä. Hän katsoi myös, ettei aluesuunnittelukomitean säädöspohjaan tule kiinnittää liikaa huomiota. Hyvästä työstä seuraisi valtuudet jatkaa. Alankomaiden ehdotuksessa komitean tehtäviksi määriteltiin: tiedonvaihto, puitteiden luominen yhteisön alueen kehitystä koskeville keskusteluille jäsenmaiden ja komission kesken, tutkimustoiminta ja, mikä mielenkiintoisinta, suuntaviivojen laatiminen yhteisön alueen kehitykselle (adoption of a perspective) ottaen huomioon yhteisön instrumenttien optimaalisen käytön. Perspective-termi, joka esiintyi nyt ensimmäisen kerran, säilyi käyttökelpoisena ja keskeisenä terminä ESDP-loppuraporttiin saakka. Portugalilainen puheenjohtaja korosti uuden yhteistyön pioneirilunnetta ja mahdollisuuksia edistää taloudellista, sosiaalista ja myös alueellista (territorial) yhteenkuuluvuutta. (Faludi & Waterhout 2002: 57-58)

Lissabonin ministerikokouksessa 15-16 päivinä toukokuuta 1992 Portugalin pääteemana olivat Euroopan laajuiset liikenneverkot (Trans-European Networks, TEN). Portugal yhdisti aiheen aikaisempiin ministerikeskusteluihin ja piti TEN-yhteistyötä tärkeänä Euroopan laajuisen aluesuunnittelun välineenä. Portugalin kokousmuistiossa kysyttiin aluesuunnittelun prioriteettien perään ja kytkettiin keskustelu suoraan rakennerahastoinstrumentteihin, vaikka komissio toppuutteli. Alankomaiden ministeri ilmaisi taas tarpeen luoda eurooppalainen visio yhteiselle suunnittelulle.

Tätä kannatettiin Ranskan, Tanskan ja Saksan ministerien taholta. He olivatkin tavanneet etukäteen ja todennäköisesti sopineet asiasta. Ministerikokouksesta laadituissa puheenjohtajan päätelmissä todetaan, että tavoitteena on sisällyttää yhteisön eri politiikoihin alueellinen ulottuvuus ja luoda pysyvät viitekehykset yhteisön, jäsenmaiden ja alueiden toimenpiteille. (Faludi & Waterhout 2002: 59–60)

Yhdistynyt Kuningaskunta oli pidättyväinen aluesuunnitteluyhteistyön alkuaikoina eikä järjestänyt puheenjohtajakaudellaan syksyllä 1992 ministerikokousta. Tanska ei myöskään järjestänyt kokousta keväällä 1993, koska se oli ylityöllistetty Itämeriyhteistyön²⁸ ja kansallisen suunnitteluraportin²⁹ takia. Itämeren alueen visio ja strategiat ovat olleet pitkään komission esimerkkinä siitä, miten jäsenmaiden tulisi yhdessä kehittää suunnittelunäkemystään ja -yhteistyötään. Tanskan puheenjohtajalla aluesuunnittelukomitea kiinnitti huomiota aluesuunnittelun mahdollisuuksiin nostaa ympäristön laatua. (Faludi & Waterhout 2002: 61)

8.3 ESDP-asiakirjaa ehdotetaan Liègeissä 1993

Vaikka Belgia ei ollut alueelliseen kahtiajakoonsa perustuvien päätöstenteko-ongelmien takia osallistunut Nantesin kokoukseen, se valmisteli hyvin puheenjohtajuuskautensa ministerikokouksen ja sai asioita eteenpäin. Belgia oli ratkaissut sisäiset ongelmansa sopimalla vuorottelusta aluesuunnittelukomiteassa ja ministerikokouksissa. Oli Walloonien vuoro hoitaa puheenjohtajuuskauden ministerikokoukseen liittyvät järjestelyt. Kokous järjestettiin Liègeissä 12–13 marraskuussa 1993. Wallonian alue on vanhaa teollisuusaluetta, joka tarvitsi uudistua alkamassa olevan rakennerahastokauden (1994–1999) EU-tukea. Tästä syystä Wallonian pääministeri piti kokousta tärkeänä ja ensimmäinen kokouspäivä varattiin aluepolitiikalle ja rakennerahastokeskusteluille. (Faludi & Waterhout 2000, 36–7) Asialistalla oli Eurooppa 2000 -raportin lisäksi yhteisön rakennepolitiikan tehostamiseen tähtääviä asioita kuten koheesio ja aluepolitiikan soveltamisen saavutukset sekä rakennerahasto-ohjelmien arviointi. Puheenjohtajan päätelmissä todetaan ministerien keskustelun antaneen tärkeän panoksen ”the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment” -asiakirjalle, joka valistui komissiosta saman vuoden lopulla. (Liège 1993: 1)

Belgia valmisteli ministerikokousta kuullen, kuten tavaksi oli tullut, myös Saksan, Ranskan, Yhdistyneen Kuningaskunnan ja Alankomaiden asiantuntijoita. Toista kokouspäivää ja aluesuunnitteluministereitä varten Belgia laati ehdotuksen strategiseksi asiakirjaksi, joka koordinoisi Euroopan suunnittelupolitiikkaa. Englanniksi asiakirjan nimi olisi: European Spatial Development Perspective, ESDP. Tämä nimi jäi työn pysyväksi nimeksi, samoin sen käännökset ranskaksi ja saksaksi, vaikka eri käännöksillä olikin vähän eri merkitys. Jos vertaa englanninkielistä nimeä alkupe-

28 He valmistelivat raporttia: Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010

29 Denmark Towards the Year 2018

räiseen ranskankieliseen³⁰, käänös voisi olla myös *scheme, outline plan* tai *vision*, kuten saksankielisessä nimessä³¹. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että unioni on käännetty englanniksi: eurooppalainen, joka on käsitteenä väljempi. (Faludi & Waterhout 2002: 64)

Puheenjohtajan päätelmien mukaan ministerit totesivat, että aluesuunnittelukomitean toimintaa tulee vauhdittaa ja edetä Euroopan yhteisessä suunnittelussa. Taloudellista yhdentymistä tulee seurata alueellinen integroituminen. Alueellinen koheesio -käsitettä ei tässä yhteydessä käytetty, mutta samasta asiasta puhuttiin. Ministerit ottivat myös kantaa ehdotetun ESDP-asiakirjan statukseen: asiakirja ei sitoisi jäsenmaita. Se voisi sisältää yhteisön eri sektoripolitiikkoja ja asettaa perustavaa laatua olevia tavoitteita mm. kestävä kehityksen suhteen. Asiakirja laadittaisiin aluesuunnittelukomitean toiminnan puitteissa ja siitä muodostuisi Eurooppa 2000+ -asiakirjan poliittinen ulottuvuus. Suurin osa ministereistä oli myös sitä mieltä, että subsidiarity-periaatteen mukaisesti asiakirjan tulee sisältää vain yhteisötason asioita. (Liège 1993: 4–5) Belgia ehdotti, että ESDP-asiakirjaan sisältyisi mm. kestävä kehitys, järkevää maankäyttöä ja yhteisön alueen tasapainoista kehittämistä koskevia periaatteita. Ministerit lisäsivät keskustelussa aihepiiriin vielä yhteysverkot ja tutkimusyhteistyön. Belgia ehdotti myös, että komissio perustaisi yksikön kordinoimaan eri politiikkojen alueellisia vaikutuksia. Saksa kannatti ESDP-asiakirjan valmistelua ilman komissiota. (Faludi & Waterhout 2002: 66)

Kokous sai ESDP-asiakirjaa koskevan ehdotuksen lisäksi käsiteltäväkseen pari muuta asiaa. Yksi niistä oli ehdotus valtioiden välisestä (transnational) yhteistyöstä, josta myöhemmin tuli Interreg II C:nä tunnettu yhteisöaloite. Brittien mukaan saamiseksi ehdotuksessa korostettiin yhteistyötä myös merirajojen yli. Komission puolelta asia eteni vasta Millanin lähdön jälkeen, koska hän uskoi enemmän pilotti-ohjelmiin, joihin Euroopan aluekehitysrahaston täytäntöönpanoasetuksen (ETY) N:o 4254/88 artikla 10 antoi mahdollisuuden. (Faludi & Waterhout 2002: 65)

ESDP-yhteistyötä saatiin Liégessä eteenpäin, vaikka varsinaisia päätöksiä ei tehty, kuten ei edellisissäkään ministerikokouksissa. Yhteistyöllä oli kuitenkin se ongelma, että Yhdistyneen Kuningaskunnan konservatiivinen hallitus ei puoltanut eurooppalaisen suunnittelun edistämistä. Lisäksi Kreikka piti ehdotettua ESDP-asiakirjaa Eurooppa 2000+ -asiakirjan toistona ja Irlanti katsoi ehdotuksen ennenaikaiseksi. Myös komission jäsen Millan oli alkanut epäillä aluesuunnittelua kautensa lopulla ja aluepolitiikkapääosaston pääjohtaja Landaburu oli skeptinen. Belgian asiakirja oli hyvin perusteltu. Perusteluissa viitattiin mm. juuri ennen Liègeä ratifioidun Maastrichtin sopimuksen uusiin artikloihin, jotka koskivat mm. Euroopan laajuisia yhteyksiä, taloudellista ja sosiaalista koheesiota sekä ympäristöä. Näiden sopimuskohtien soveltamisella tulisi olemaan alueellisia vaikutuksia. Lisäksi yhtenäismarkkinoita koskeva ohjelma (the Single Market Programme) oli valmistunut vuoden

30 Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, SDEC

31 Europäisches Raumentwicklungskonzept, EUREK

1993 alussa. Tullivapaan alueen toteuttaminen merkitsisi valtioiden välisen ja rajan ylittävän yhteistyön lisääntymistä. (Faludi & Waterhout 2002: 68)

8.4 Korfun ministerikokoukseen 1994 valmistaudutaan komiteassa

Kuudes ministerikokous pidettiin Korfulla 3–4 kesäkuuta 1994. Asialistalla oli kolme aihetta: yhteisön aluepolitiikan tilanne, rajan ylittävä ja alueiden välinen yhteistyö yhteisö- sekä naapurimaiden kanssa sekä aluesuunnittelu unionin tasolla.

Kokouksesta laadittujen päätelmien mukaan ministerit katsoivat, että tulevassa ESDP-raportissa tulee esittää ehdotuksia siitä, miten kansallinen aluesuunnittelu voisi huomioida yhteisö-ulottuvuuden, erityisesti yhteisön politiikkojen aluenäkökulman ja sosiaalisen sekä taloudellisen yhteenkuuluvuuden. Ministerien mielestä kolmansien maiden aluesuunnitteluyhteistyötä koskevaan ehdotukseen tulisi vastata myönteisesti. Tähän olisi hyvä tilaisuus OECD:n ja Euroopan neuvoston järjestämässä ministerikokouksessa myöhemmin samana vuonna.

Ministerit esittivät myös toiveita komission Eurooppa 2010 -raporttiin. He painottivat rannikkoalueiden, kaupunkien ja Euroopan laajuisten verkkojen tärkeyttä. Oltiin tyytyväisiä siihen, että yhteistyö Itä- ja Keski-Euroopan maiden kanssa oli alkanut ensimmäisten Phare ja Interreg -projektien parissa. Pohjoismaiden tulossa oleva jäsenyys innoitti ministerit lisäksi painottamaan arktisten alueiden erityisiä maantieteellisiä, ilmastollisia ja demograafisia piirteitä. (Corfu 1994a: 1–4).

Kreikan valmistautuessa omaan ministerikokoukseensa Saksa valmisteli samanaikaisesti jo seuraavaa, Leipzigin kokousta, kävi neuvotteluja keskeisten jäsenmaiden ja komission kanssa sekä lainasi asiantuntijaa Hollannista avuksi. Saksan kansallisessa ministerikokouksessa³² oli vuonna 1992 hyväksytty asiakirja³³, josta haluttiin ottaa mallia tulevalle hallitusten väliselle ESDP-asiakirjalle. Myös komissio halusi olla keskeinen toimija ja työstää ESDP-raportin sisältöä. Komissio yritti määritellä aluesuunnittelukomitean neuvoa-antavaksi komiteaksi, jonka puheenjohtajana toimisi komissio. Saksa ja komissio pyrkivät kumpikin dominoimaan valmistelua eivätkä muut maat pitäneet tilanteesta.

Korfun kokousta pidetään valmisteluvaikeuksista huolimatta onnistuneena. Lopputuloksena oli, että komissio valmisteli oman asiakirjan, the European Territory after Maastricht (Corfu 1994b). Aluesuunnittelukomitea ehti ennen ministerikokousta käsitellä Kreikan muistiota, johon oli koottu aineksia mm. Saksan ja komission taholta. Ensimmäisen kerran jäsenmaat kokivat valmistelleensa yhdessä asiakirjaa ministereille. Tämä yhteistyötapa sai jopa nimen. Jälkeenpäin sitä kutsuttiin Korfun menetelmäksi. Aluesuunnittelukomitean rooli hallitusten välisenä yhteistyöelimenä ja ministerikokousten valmistelijana selkiintyi. (Faludi & Waterhout 2002: 70–71)

³² The German Standing Conference of Ministers with responsibility for planning, the MKRO

³³ Orientierungsrahmen, joka sisälsi kappaleen: Europäische Leitbild

Kreikan kokousmuistio, Sustainability and Spatial Planning, ennakoi ESDP raportin tulevaa sisältöä. Muistio oli vielä melko jäsentymätön kokoelma hyviä ajatuksia eurooppalaisista suunnitteluperiaatteista, mutta sisällön kokonaisvaltaisuus on merkille pantavaa. Muistion otsikot: resurssien kestävä käyttö, maankäyttö (space) luonnon resurssina, elinkeinot (maatalous, turismi, teollisuus, energia, liikenne) ja asutus, paaluttivat tulevalle ESDP:lle laajaa sisältöä (Corfu 1994c: 1–5). Sisällön laajuudesta kiisteltiin myöhemmin usein juuri elinkeinojen kehittämisen osalta.

Komissio puolestaan perusteli kattavasti yhteistyön tarvetta viittaamalla käytössä oleviin tutkimustuloksiin ja vuonna 1989 alkaneen rakennerahastojen ohjelmakauden seurantatuloksiin, joita oli mm. komission muistiossa: Recent Developments in Community Regional Policies. Todettiin, että Euroopan taloudelliset rakenteet ovat keskittymässä. Tämä johtuu teknisestä (uuden informaatioteknologian), kaupallisesta (avoimen talouden) ja sosiaalisesta (palvelujen monimuotoisuus) kehityksestä. Suuret keskukset, jotka pystyvät tarjoamaan monipuolisemman ja houkuttelevamman ympäristön sekä yrityksille että asukkaille voittavat kilpailussa. Tuloksena tulee olemaan Euroopan alueellinen erilaistuminen ja ongelmien monimuotoisuus, jotka ovat taloudellisen ja sosiaalisen koheesion uhkana. Ongelmat eivät ole lisääntymässä pelkästään yhteisön sisällä vaan myös yhteisön ja naapurimaiden välillä vaarantaen sopimuksiin kirjattua yhteistyötä. Tämä kehityssuunta voi tulla yhteisölle kalliiksi – ei ainoastaan taloudellisenä vaan myös ympäristön ja elämisen laadun heikentymisenä.

Komissio näki muistiossaan ESDP-työn tärkeänä työkaluna lisätä yhteistyötä avoimesti ja koordinoitusti. ESDP-työllä voidaan tunnistaa ongelma-alueet, sopia yhteisestä strategiasta ja toimenpiteistä. Komissio piti tärkeänä, että jatkossa työestetään yhteistä näkemystä alueille, joilla on jo hyvä yhteistyö käynnissä (Alppi-alue ja Väli-meren sekä Pohjanmeren rannikot). Tulee myös selvittää unionin politiikkojen alueellisia vaikutuksia, jäsenmaiden suunnittelupolitiikkaa ja järjestelmiä sekä tehostaa aluesuunnitteluyhteistyötä naapurimaiden kanssa. (Corfu 1994b: 1–4)

9 ESDP-raportin sisällön kartoitusta

9.1 Leipzigissä 1994 sovittiin ESDP-työn poliittiset puitteet

Saksa oli poliittisesti motivoitunut järjestämään ministerikokouksen, mutta liittovaltion finanssiministeriö³⁴ ei nähnyt syytä rahoittaa sitä (Faludi & Waterhout 2002: 73). Kokous järjestettiin suppeana, pelkästään aluesuunnittelu(spatial)-asioille. Kokoukseen osallistuivat kaikki maat, yhteensä 12 ministeriä ja uusina hakijamaina, tarkkailijoina, myös Itävalta, Ruotsi ja Suomi. Kokousasiakirjat valmisteltiin yhteistyössä komission kanssa ja muita jäsenmaita kuullen eli ns. Korfu-menetelmällä. Kokouksen osanottajille jaettiin myös komission viimeistelyä vaille ollut luonnos Eurooppa 2000+ -raportista, Itämerialueen yhteistyötä kuvaava luonnos raportista *Visions and strategies around the Baltic 2010* sekä selostus EU compendium of spatial planning systems and policies -hankkeesta (Compendium 1997) ja CEMATin kokouksesta Oslolla 5.-6.9.1994.

Leipzigin ministerikokousta 21-22 syyskuuta 1994 sävytti hyvä yhteistyön henki ja liika optimistisuus valmistelutyön etenemisen suhteen. Komission kilpailu vetovastuusta oli päättymässä ja komissaari Millan ilmoitti ministereille komission hyväksyvän tarkkailijan roolinsa. Komiteassa oli toivottu ESDP-työssä edettävän nopeasti myös konkreettisten toimenpiteiden, rahoituksen ja aikataulun käsittelyyn. (Blomberg 1994: 6) Ministerit pääsivät sopimukseen kuitenkin vain ESDP-asiakirjan laadintaperiaatteista ja sisällön päälinjoista. Tältä pohjalta piti yhteistyössä laatia ensimmäinen ESDP-asiakirjaluonnos yhteistyössä jo seuraavan kevään ministerikokoukseen. Ohjeena oli ottaa huomioon erityisesti erikokoisten kaupunkien vahva rooli kestävän kehityksen edistäjinä. (Leipzig 1994a: 1) Todellisuudessa valmistelu ei edennyt näin nopeasti. ESDPn sisältöä käsiteltiin eri näkökulmista Ranskan jälkeen vielä Espanjan ja Italiankin ministerikokouksissa. Ensimmäinen vakavasti otettava luonnos loppuraportiksi ministereillä oli edessään vasta kaksi vuotta myöhemmin keväällä 1997 Alankomaiden järjestämässä kokouksessa Noordwijk'issa.

Seuraavassa ministerikokouksessa päätettiin käsitellä myös tutkimusyhteistyön konkreettista ohjelmaa ja rahoitussuunnitelmaa (Leipzig 1994a: 1). Tämän yhteistyön säädöspohja oli kuitenkin niin auki, että asia eteni vasta seuraavalla ohjelmakaudella, kun Interreg-säädöksiin oli kirjoitettu yhteistyötä koskeva rahoitusmahdollisuus³⁵ eli vuonna 2001. Tosin Luxemburgin puheenjohtajakaudella käsiteltiin jo laajaa muistiota (ESPON 1997³⁶), joka oli valmisteltu Luxemburgin johdolla ja

34 Bundesministerium der Finanzen

35 Interreg III Community Initiative, art. 53 measure

36 European Spatial Planning Observatory Network (ESPON), eurooppalaiseen aluesuunnitteluyhteistyöhön liittyvä tutkimusyhteistyö

johon sisältyivät sekä tutkimusohjelma, että rahoitussuunnitelma, mutta komission rahoitusmahdollisuudet olivat vuoden 1997 lopulla vielä osittain epäselvät.

ESDP-työn kannalta kokouksen tärkein asiakirja oli Principles for European Spatial Development Policy, joka tunnetaan nimellä Leipzigin periaatteet. Saksan johdolla valmisteltu periaate-asiakirja oli laajin ja paras siihenastisista ESDP:tä määrittelevistä muistioista. Itse asiassa Saksa pyrki asiakirjallaan siihen, että tämä olisi jo varsinainen luonnos ESDP-asiakirjaksi. Hyvin pitkälle se myös oli sitä. Asiakirjassa määritellään ensiksi, mihin periaatteisiin ESDP-työ perustuu. Näitä olivat:

- aluesuunnittelulla voidaan lisätä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta,
- ESDP:llä voidaan edistää alueellisia vaikutuksia omaavien yhteisöpolitiikkojen soveltamista, mutta sillä ei vaikuteta yhteisön instituutioiden toimivaltaan eikä rajoiteta niiden toimintaa,
- päätavoitteena on kestävä ja tasapainoinen kehitys,
- ESDP-asiakirja ei sido jäsenmaita ja se valmistellaan huomioiden olemassa olevat instituutiot,
- asiakirja kunnioittaa läheisyys-periaatetta ja
- jokainen maa toteuttaa kansallisessa politiikassaan eurooppalaisen aluesuunnittelun näkökohtia mahdollisuuksiensa mukaan. (Leipzig 1994b: 1)

Oli tärkeätä määritellä vielä uudestaan ESDP-työn status, ei-sitova luonne. Oli myös tärkeätä kirjata asiakirjaan periaate, ettei ESDP-työn avulla ollut tarkoitus lisätä komission toimivaltaa aluesuunnitteluasioissa. Tämä oli tärkeätä erityisesti Saksalle, joka ainoastaan tällä ehdolla saattoi tehdä yhteistyötä komission kanssa. Kaikille jäsenmaille oli jo tullut selväksi, että tulosten aikaansaamiseksi komission tuli osallistua prosessiin. Näin saatiin rakennettua pohja hyvälle yhteistyölle, jota tuli jatkumaan monta vuotta eteenpäin.

Konservatiivisen hallituksen antamin ohjeiden turvin Yhdistyneen Kuningaskunnan edustaja vastusti johdonmukaisesti komitean kokouksissa sosio-ekonomisen tai alueellisen koheesion liittämistä ESDP-asiakirjan perusteisiin (Blomberg 1994/6). Ministerikokouksen johtopäätöksiin kirjattiin kuitenkin ensimmäiseksi kohdaksi spatial-suunnittelun tärkeys unionin kestäväälle kehitykselle ja taloudelliselle sekä sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle. ESDP:n tehtävänä on tunnistaa koheesiopolitiikan alueelliset seuraamukset ja koota ne koko Eurooppaa koskeviksi aluesuunnittelun operationaalisiksi tavoitteiksi. Operationaalisia tavoitteita laadittaessa tuli ottaa huomioon alueiden identiteetin monimuotoisuus ja talouden kehittämisen sekä luonnon- ja kulttuuriperinnön yhteensovittaminen. (Leipzig 1994b: 1-2, 4)

Leipzigin periaate-asiakirjan mukaan ESDP:n tavoitteet jakaantuvat kolmeen ryhmään, joita ovat

- tasapainoinen ja monikeskinen kaupunkijärjestelmä (more balanced and polycentric urban system),
- infrastruktuurin ja tiedon tasavertainen saatavuus (parity of access to infrastructure and knowledge) sekä

- Euroopan luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä sekä kestävä käyttö ja hoito (wise management and sustainable development of Europe's natural and cultural heritage). (Leipzig 1994b: 5-12)

ESDP-loppuraportin tavoitekokonaisuuksien (policy guidelines) saivat alkunsa edellä luetelluista kolmesta ryhmästä. Nämä säilyivät lähes muuttumattomina vuoden 1999 kevääseen asti, jolloin loppuasiakirja hyväksyttiin. Saksa oli onnistunut yhdessä komission ja muiden jäsenmaiden kanssa yhdistämään aikaisemmissa asiakirjoissa ja ministerikokouksissa ehdotettu aineisto ja kokoamaan siitä kolme pääkokonaisuutta, johon saatettiin tiivistää koko tulevan yhteistyön sisältö. Tämän jälkeen oli kysymys enää siitä, miten näiden tavoitekokonaisuuksien sisältö määriteltäisiin. Leipzigin asiakirja antoi paljon aineksia myös päälinjoja tarkentaville tavoitteille. Tältä pohjalta oli hyvä jatkaa seuraavien puheenjohtajien johdolla.

Aikaisemmin samana vuonna komissio oli omassa yhteenvedossaan määritellyt Euroopan alueen strategiaa. Muistio kuvasi minkälaisiin tavoitteisiin pyritäisiin. Tavoitteiden tuli olla

- keskenään ristiriidattomia (consistent),
- laadukkaita, helposti ymmärrettäviä, kokonaisvaltaisia (comprehensive),
- innostavia ja uskottavia (stimulating),
- innovatiivisia, tulevaisuuteen tähtääviä (creative) ja
- tasapainottavia sekä koheesiota edistäviä (balancing). (General... 1994: 10)

Leipzigin periaate-asiakirjan lopussa (Leipzig 1994b: 17) sanotaan, että ESDP-työlle on oleellista, että se päättyy konkreettisia toimenpiteitä koskeviin suosituksiin. Tarcoitus oli edetä ESDP-työssä niin pitkälle, että voitaisiin tunnistaa ja uudistaa (reorganize) ne eurooppalaiset toimet, jotka ovat erityisen tärkeitä yhteisön alueiden koherenssille. Näitä alueita kutsuttiin toimenpide-alueiksi (action area) eikä niitä saanut sekoittaa rakennerahastojen ohjelma-alueisiin. Mitä nämä toimenpiteet olisivat – sitä ei koskaan määritetty. Action-alue -käsitteen pitäminen erillään poliittisesti korkealla tasolla päätetyistä unionin aluepolitiikan kohdealueista osoittautui mahdottomaksi tehtäväksi. Action-alue -keskustelua käytiin lähinnä erilaisia suunnittelukarttoja käsiteltäessä. Mutta joka kerta kartat nousivat ongelmaksi, niistä tuli liian poliittisia eikä niistä päästy sopimukseen. ESDP-loppuasiakirjaa valmisteltaessa ei pystytty määrittelemään action-alueita eikä mitakaan kovin konkreettisia suosituksia. Osa jäsenmaiden edustajista uskoi, että asiaan palataan jatkotyön yhteydessä.

Leipzigissa ministerit suosittelivat myös seurantajärjestelmän luomista Eurooppalaiselle aluesuunnittelulle ja kannattivat yhteistyön lisäämistä yhteisöön kuulumattomien maiden kanssa Euroopassa ja Välimeren alueella mm. laajennetun aluesuunnittelukomitean kokousten muodossa. Prahassa järjestettiin seuraavana vuonna yhteinen seminaari Euroopan Neuvoston maiden kanssa. (Leipzig 1994a: 2)

9.2 Kehitystä kuvaavilla kartoilla syvemmälle

Ranskan ministeri kertoi jo Leipzigin ministerikokouksessa, miten Ranska suunnittelee ESDP-työtä jatkettavan. Ranskan mielestä työtä tuli syventää laatimalla seuraavaksi skenaarioita ja kartoja. Ranska halusi soveltaa kansallista suunnittelukemustaan ja -käytäntöään Eurooppa-tasolle. Alkoi trendi- ja karttatarjoitusjakso, johon kaikki jäsenmaat osallistuivat tuottamalla maansa aluekehitysnäkymistä vuoteen 2015 asti tietoja, joista Ranskan oli tarkoitus koota koko Euroopan visiot. Ranskan Datarin edustajat kävivät kussakin jäsenmaassa selostamassa suunnitelmaansa (Blomberg 1995: 1) jäsenmaiden kehitysnäkymiä kuvattiin kolmeen asiakokonaisuuteen (karttaan) keskittyen: 1) väestön ja asutuksen, 2) liikenteen sekä 3) maa- ja metsätalouden sekä ympäristön kehittyminen. Kolmijako oli perua Leipzigin periaatteiden ryhmittelystä. (SuV 1995a: 2)

ESDP-työn siirtyminen tekstiluonnoksista karttaluonnoksiin oli sikäli hyödyllistä, että se toi esiin uusia asioita tutustuttaen jäsenmaita toisiinsa ja erilaisiin aluekehitysongelmiin. Uusille jäsenmaille tuli samalla mahdollisuus esitellä mm. pohjoisten alueiden erityisoloja. Kartoilla näkyi myös Keski-Euroopan ruuhkautuminen ja ympäristöpaineet. Toisaalta Ranska vei valmistelutyötä harhapoluille, joilla, vaikka ESDP:n sisältöä haravoitiinkin ja syvennettiin, ei päästy konkreettisesti eteenpäin vielä seuraavienkaan puheenjohtajuuskausien, Espanjan ja Italian, aikana.

Kartoilla oli eräs etu, joka tuli sivuilmionä. Yhtäkkiä jäsenvaltioissa huomattiin ESDP-työ uudella tavalla. Kartat olivat tavattoman suosittuja ja kiinnostavia. Vaikka niihin sisältyi hyvin rajallinen määrä informaatiota ja sekin osittain epäjohdonmukaisesti esitettynä, ne herättivät jäsenmaissa laajaa huomiota siirtäessään sisältökeskustelun aluepohjalle. Moni katsoja myös yhdisteli mielessään aluesuunnittelukarttoja ja alueellisia EU-ohjelmia koskevia kartoja. Kartoista tuli nopeasti poliittisia ja rajanvedoista käytiin keskustelua, joka oli osittain ajanhukkaa, koska kaikki trendikartat katosivat lopulliseen ESDP-raporttiin päästäessä.

Asiantuntijatasolla karttoihin ehdittiin moneen kertaan kyllästyä. Ranskan DATA-Rin, joka kartoja kokosi, asiantuntemus Euroopan eri maista ja alueista oli heikko. Kartoja tehtiin koneellisesti. Käytössä ei ollut oikeita karttapohjia ja sen seurauksena jäsenmaiden rajat ja kuvattavien ilmiöiden sijainnit heittivät melkoisesti. Koko prosessi alkoi väärästä päästä. Kartalla kuvattavan ilmiön sisällöstä ja luokituksesta ei keskusteltu ensin huolella ja sovittu komiteassa. Tulokseksi saatiin jäsenmaiden esitysten kirjo ja useita erilaisia tulkintoja luokituksesta. Jäsenmaiden kartta-aineisto ei ollut keskenään yhteismitallista, mutta Ranska vain kokosi ne yhteen samalle kartalle. Siitä seurasi melkoinen sekasotku. Karttaluonnoksiin oli tämän jälkeen vaikea tehdä korjausesityksiä, koska ei ollut mitään kiintopisteitä tai sovitua oikeata esitystapaa. Suomi ottikin omaksi tavoitteekseen pyrkiä Ruotsin kanssa yhteistyössä edes yhteneväiseen esitykseen pohjoisilla alueilla. Mutta sitä mukaa, kun Suomi teki luonnoksiin korjausesityksiä, muutkin maat muuttivat omaa esitystään. Yhteinen näkemys oli jatkuvassa liikkeessä. Kun Ranska tuotti uuden yhteenvetoluonnoksen,

kartalla oli taas uusia virheitä ja epä johdonmukaisuuksia. Vain valmisteluajan loppuminen lopetti prosessin, muuten se voisi jatkua vieläkin.

Kartat toivat esiin myös mittakaava-ongelman. Täysin samaan luokitukseen pyrkiminen ei ollut aina poliittisista syistä mahdollista tai haluttua. Kun esim. yhteisön alueen keskukset pantiin samaan luokitukseen pelkästään asukasmäärän mukaan, lopputuloksena oli, että Keski-Euroopassa kartta peittyi toinen toistaan suuremmista keskusmerkinnöistä ja harvaan asutussa pohjoisessa oli aivan tyhjää. Mekaaninen keskusluokitus ei ottanut huomioon keskuksen toiminnallista asemaa jäsenvaltiossa ja esim. palvelurakennetta sekä kansainvälisiä yhteyksiä. Useimmat suomalaiset keskukset häipyivät kartalta asukasmäärältään liian vähäisinä. Tämä ongelma ratkaistiin sopimalla kaupunkikoon alarajoihin joustovaraa ja kukin jäsenvaltio kuvasi ilmiötä oman maansa kannalta ja omassa mittakaavassaan. Esimerkiksi huonosti liikennevälinein saavutettavissa oleva alue Ranskassa kuvasi vain Ranskan sisäistä näkemystä asiassa. Vastaavilla yhteyksillä varustettu alue Pohjois-Euroopassa saattoi olla hyvin saavutettavan alueen luokassa. Samalla tavalla suhteellinen käsite oli mm. turismin paineesta kärsivä alue tai villi luonto -luokka. Kun tilanne selvisi suomalaisille valmistelijoille, ei enää valitettu luokituksista, vaan hyödynnettiin joustoa kuvaamalla itsekkään tarkoituksenmukaisesti omaa maata. Tämän jälkeen jäikin enää ongelmaksi spekulointi siitä, mitä ilmiöitä kannatti kuvata ja miten. Taka-ajatuksena oli Suomessa kuten muissakin jäsenmaissa, että kartat mahdollisesti kuitenkin vaikuttaisivat rakennerrahastoinstrumenttien suunnitteluun ja käyttöön. Konkreettisesta rahallisesta hyödystä oli myös todisteita, koska Millanin seuraaja, uusi komission jäsen, saksalainen Wulf-Mathies oli Keski-Euroopan jokien tulviessa ripeästi päättänyt myöntää Euroopan aluekehitysrahaston täytäntöönpanoasetuksen (ETY) N:o 4254/88 artikla 10 varoista Saksan ja Alankomaiden tulva-alueiden suunnitteluun kahden miljoonan euron määrärahan (Blomberg 1995: 2). Tämä innosti jäsenmaita kuvaamaan ympäristökartoissa tulva-alueiden lisäksi muita luonnonriski-alueita, kuten eroosiota, maanjäristysalttiutta, kuivuutta, vesien saastumista ja happosateita.

Komissio oli kilpaillut Ranskan kanssa ministerikokouksen asiakirjojen valmisteluvastuusta. Aluesuunnittelu-työssä kokematon Wulf-Mathies jakoi kokoukselle poliittisen muistion, jossa viitteellisin sanakääntein esitettiin komissiolle lisää valtuuksia toimia suunnitteluasioissa. Muistion viimeisessä otsikossa kysyttiin: Onko tarpeen mennä nykyisiä toimenpiteitä pidemmälle, jotta voitaisiin täysin hyödyntää koheesiopolitiikan mahdollisuuksia harmonisen kehityksen saavuttamiseksi? Konkreettisena ratkaisuna ehdotettiin mm. aluesuunnittelua palvelevan suunnittelu-observatoryn perustamista. Tällä eri osapuolet tarkoittivat eri asioita. Komissio tarkoitti sillä tässä vaiheessa komission yhteydessä toimivaa pysyvää elintä, jota aluesuunnittelukomitea johtaa ja joka on sen käytössä asiantuntija-apuna. Saksa halusi siihen valittavan rotaatioperiaatteella asiantuntijat jäsenmaista. Yhdistynyt Kuningaskunta halusi sen merkitsevän tutkimuslaitosten yhteistyötä (ESPON). Aluesuunnittelukomitean työryhmä asetettiin selvittämään asiaa syksyllä 1995. (Blomberg 1995:

2) Komission esittämä observatory-idea ei edennyt. Yhdistyneen Kuningaskunnan ehdottama ESPON toteutui myöhemmin.

Komissio viittasi myös mahdollisuuteen ottaa aluesuunnitteluasiat esille hallitusten välisessä konferenssissa, joka pidettäisiin seuraavana vuonna (Strasbourg 1995a: 8). Ministerit suhtautuivat varovaisesti uuden komission jäsenen ehdotuksiin. Ranskan päätelmiin Strasbourgin ministerikokouksesta (30.–31.3.1995) kirjattiin vain lakonisesti, ettei aluesuunnittelu ole yhteisön kompetenssissa. Joidenkin jäsenmaiden toivomuksesta päätelmiin lisättiin kuitenkin tarve selvittää aluesuunnittelu-asioita hallitusten väliseen konferenssiin valmistauduttaessa (Strasbourg 1995b: 1–2). Tällaista selvitystä ei kuitenkaan koskaan käsitelty komiteassa.

Wulf-Mathies toivoi Strasbourgin puheessaan ESDP-työltä laajaa näkökulmaa, jossa aluerakenteen lisäksi otetaan huomioon myös talous- ja kulttuuripuoli eli kokonaisnäkemyistä eri sektoripolitiikkojen välille. Työltä odotettiin tulevaisuuteen tähtääviä yleislinjauksia, joita ei voida saavuttaa sektoripolitiikan avulla. Espanja vetosi kokouksessa voimakkaasti komission vastuuseen jatkotyön suuntaamisessa haluten näin ilmeisesti vähentää omia paineitaan tulossa olevan puheenjohtajuuskauden johdosta. (Blomberg 1995: 2) Espanjan kaudella oli tarkoitus tuottaa yhteisön tavoitteellisen kehityskuvan (policy scenario) väliraportti. ESDP-raportin ensimmäinen luonnos oli siirtynyt Italian vastuulle. (Strasbourg 1995b: 1)

Komissio jakoi ministereille trendiraportin, Major Spatial trends in the European Union (Strasbourg 1995c), jolta pohjalta ministerit toivoivat komission käynnistävän selvityksen yhteisön politiikkojen alueellisista vaikutuksista, jotta tulokset voitaisiin liittää ESDP-työhön. Tämä toive toteutui myöhemmin ja teksti oli ensimmäisen kerran esillä vuonna 1997 Noordwijk'in ministerikokouksessa. Myös ESDP:n loppuraportissa on komission yhteenveto asiasta. Wulf-Mathies piti tärkeänä harjoittaa myös konkreettista kehittämistyötä ja ehdotti kolmannen Interreg-yhteisöaloitteen³⁷ luomista palvelemaan jäsenmaiden ja alueiden välistä aluesuunnitteluun liittyvää yhteistyötä. Ministerit toivoivat komission toteuttavan tämän aloitteen ripeästi. (Strasbourg 1995b: 2)

Lisäksi ministerikokouksessa oli esillä tutkimuslaitosyhteistyö, ESPON, mutta suunnitelma ei innostanut kaikkia jäsenmaita. Järjestelmän pelättiin aiheuttavan jäsenmaille kohtuuttomia lisäkustannuksia ja keskittävän tutkimustoimintaa liikaa. Tällöin ajatuksena oli vielä Brysseliin keskittyvä observatory-järjestelmä. Suomi kannatti ajatusta, että tutkimusyhteistyötä kokeiltaisiin ensin. Suomen kannanotossa pohdittiin sitäkin, voitaisiinko osa suunnittelutietotarpeesta korvata Eurostat'ia kehittämällä. (Blomberg 1995: 2) Puheenjohtajan päätelmissä todetaankin pyrittävän hajakeskitettyyn malliin. Vielä Ranskan kaudella piti valmistua tarkka työohjelma yhteistyön kokeilulle, jotta kokeilu pääsisi alkuun Espanjan kaudella, syksyllä 1995. (Strasbourg 1995b: 2). Kokeilu pääsi kuitenkin alkamaan vasta vuonna 1998.

37 Myöhemmin nimeltään Interreg II C

9.3 Madridissa komission valtuudet ovat taas esille

Strasburgin kokouksen jälkeen aluesuunnittelukomiteassa pohdittiin ESDP-työn jatkamista. Espanja ei ollut halukas etenemään poliittisten suuntaviivojen määrittelyssä, vaan halusi kehitystrendejä analysoitavan lisää ja täydennettävän. Komiteakokouksissa Espanja käytti pitkiä jarrutuspuheenvuoroja vedoten kokemattomuuteen valtiojohtoisessa suunnittelussa ja maansa autonomisten alueiden itsenäisyyteen suunnitteluasioissa. Myös seuraava puheenjohtajamaa, Italia, kannatti hidasta etenemistä. Keskustelussa otettiin vertauskuvat käyttöön. Hidasta etenemistä kannattavat, puhuivat siitä, ettei taloa voi rakentaa ilman kunnan perustuksia. Alankomaat ehdottivat, että samanaikaisesti edettäisiin poliittisten tavoitteiden hahmottelussa eli kun taloa rakennetaan, on hyvä olla jokin käsitys sen katostakin. (Blomberg 1995: 4) Jäsenmaiden mielipiteet jakautuivat kahtia. Pohjoinen ryhmä (Ruotsi, Suomi, Alankomaat ja Luxemburg) halusi poliittisten tavoitteiden luonnostelua ja eteläinen (Espanja, Italia, Portugal, Kreikka ja Yhdistynyt Kuningaskunta) vuorostaan piti tarpeen jatkaa teknistä valmistelutyötä, kehitystrendien selvittämistä. Eteläisen ryhmän, varsinkin Yhdistyneen Kuningaskunnan, kantaan vaikutti halu hidastaa prosessin etenemistä. Välimeren maat epäilivät ESDP-työtä ajoittain pohjoisen ryhmän salajuoneksi laittaa suitsia rakennerahastojen ja koheesiorahaston panoksille Välimeren alueeseen seuraavalla ohjelmakaudella (Faludi & Waterhout 2002: 85).

Espanjan johdolla valmistelutyö jatkui erimielisyyksistä huolimatta Ranskan viitoittamalla tiellä. Jäsenmaat laitettiin taas laatimaan esityksiä alueellisen kehityksensä tulevaisuudesta. Esitysten kokoaminen oli jälleen melko mahdollon tehtävä. Espanja teki saman virheen kuin Ranska eikä antanut jäsenmaiden osuuksille riittävän tarkkoja ohjeita etukäteen. Kun Espanja esitteli yhteenvetonsa, jäsenmaat eivät pitäneet niiden pessimistisestä ja ongelmiin keskittyvästä sävystä. Positiivinen kehittämisote puuttui. Espanja näki sijaintinsa Euroopassa perifeerisenä. Niinpä se pyrki selittämään yhteenvetoluonnoksissa kaikki kehitysongelmat yksioikoisesti syrjäisellä sijainnilla. Yhdistynyt Kuningaskunta tiivistä näkemyksen lauseeseen: "location is destiny". Alueen kehittyneisyyttä mitattiin mm. pelkästään rata- tai tieverkon määrillä. Vesi-, lento- ja tietoliikenneyhteyksiä ei huomioitu. (Blomberg & Kärkkäinen 1995: 2, SuV 1995b: 4) Suomi pyrki omissa esityksissään juuri eroon tällaisesta vanhakantaisesta ajattelusta.

Madridin ministerikokoukselle (30.11.-1.12.1995) Espanja jakoi raportin jäsenmaiden välisistä aluesuunnittelu- ja aluekehitysongelmista sekä lisäselvitystarpeista ja raportin jäsenmaiden liikenteellisestä saavutettavuudesta. Raportit saivat kokoukselta melko vähän huomiota – aivan kuten Strasburgissa oli käynyt Ranskan kartoille. Jäsenmaiden kärsivällisyys oli koetuksella ja mm. Suomi ei halunnut sitoutua mihinkään lisäselvityksiin (SuV 1995b: 4). Komissio, Alankomaat ja Saksa olivat ilmeisesti sopineet keskenään jatkotyön aikataulusta ennen ministerikokousta. Komissio esitti, Saksa kannatti ja puheenjohtajan päätelmiin kirjattiin, että 18 kuukauden kuluessa

ESDPn ensimmäinen luonnos tuli olla valmiina Alankomaiden puheenjohtajuuskaudella. Näin hypättiin Italian ja Irlannin kausien yli. Päätelmissä todetaan vaan, että näiden maiden johtama työ tukee aikataulun toteutumista. Lisäksi päätöksessä on Wulf-Mathiesin puheesta kriittinen lausahdus, ettei eurooppalainen aluesuunnitteluvисio voi rajoittua viidentoista kansallisen näkemyksen summaamiseen. (Madrid 1995a: 1)

Ministerikokouksessa huomio kiinnittyi taas komission jäsenen Wulf-Mathiesin esityksiin. Hän esitteli Interreg II C -ohjelman, josta tuli tärkeä aluesuunnitteluyhteistyötä soveltava ohjelma ja konkreettinen linkki aluesuunnittelun ja rakennerrahastojen välille. Komiteassa oli jo käsitelty tulossa olevaa uutta ohjelmaa ja kysytty myös jäsenmaiden alustavia ehdotuksia yhteistyöalueiksi. Komissio piti itsestään selvänä, että pohjoismaat jatkavat jo hyvää mainetta saanutta Itämeri-yhteistyötään Interreg II C -ohjelman puitteissa. Kysymys oli vain siitä, mitkä maat osallistuisivat yhteistyöhön ja mitä ohjelma sisältäisi. Komission edustaja meni jopa niin pitkälle, että puhui käytävällä ”Baltic Fund”sta – rahat oli siis varattu (Blomberg & Pitkäranta 1995: 2). Suomi piti tärkeänä laaja-alaista yhteistyötä, johon myös yhteisön ulkopuoliset maat voisivat osallistua (SuV 1995b: 3). Suomen edustaja ilmoitti komiteassa rohkeasti Suomen harkitsevan myös pohjoisten alueiden ohjelmaa, vaikka kotimaassa ajatus oli vielä myymättä. Yhdistyneen Kuningaskunnan edustaja ehdotti Suomen edustajalle yhteisiä keskusteluja tämän suunnitelman osalta. Yhdistyneet Kuningaskunnat, erityisesti Skotlanti, oli kateudella seurannut Suomen ja Ruotsin jäsenyyteen liittyvää uutta tavoite 6 -ohjelmaa ja toivoi seuraavalla ohjelmakaudella voivansa käyttää myös harvan asutuksen kriteeriä EU-tukien saamiseksi. Pohjoisten alueiden ohjelma toteutui – tosin tällä ohjelma-kaudella artikla 10 varoilla ja Skotlanti tuli siihen mukaan. Kreikka ehdotti yhteistyötä raja-alueasioissa (Blomberg & Kärkkäinen 1995: 2). Tämä ehdotus ei koskaan johtanut yhteiseen ohjelmaan Kreikan kanssa. Lähempänä sijaitsevien maiden kanssa Suomella oli edellisellä ohjelmakaudella (1995–1999) ja kaudella (2000–2006) raja-alueita koskevia kehittämisohjelmia.

Wulf-Mathies oli Strasburgin ja Prah³⁸ kokouksissa sanonut haluavansa korvata ”Raumplanung”-termin ”Raumentwicklung”-termillä tarkoittaen ilmeisesti aluesuunnittelu(spatial)-valmistelun siirtämistä aluepolitiikan puolelle (Blomberg 1995: 6). Madridin ministerikokouksessa Wulf-Mathies otti uudestaan esille komissiolle tärkeän kompetenssiasian. Nyt komissio esitti kantanaan, ettei se tarvitse mitään lisävaltuuksia yhteisötasolla, vaan sillä on jo kaikki tarvittavat valtuudet harjoittaa spatial-yhteistyötä. Komissiolla oli velvollisuus tehdä unionin instituutioille ehdotuksia, joilla toteutetaan perustamissopimuksen komissiolle antamia tehtäviä ja edistetään keskeisen koheesiotavoitteen toteutumista. Komissio esitti yhteisön perustamissopimuksen koheesiopykälän 130 b toiseen lauseeseen muutosta, jota ei oltu valmiiksi muotoiltu, mutta jolla oli tarkoitus selvittää komission tärkeitä roolia yhteisen eurooppalaisen vision (ESDP) tuottamisessa ja päivittämisessä. Samalla komissio tuottaisi Euroopan alueiden analysointimenetelmän (tarkoittaen ilmeisesti

38 Euroopan komission ja Euroopan Neuvoston yhteinen kokous 16.-17.10.1995 koskien aluesuunnitteluyhteistyötä Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa

observatory-ehdotusta) ja koordinoisi alueisiin vaikuttavia politiikkoja. Komissio lupasi myös tuottaa raportin aluesuunnittelun Eurooppa-olottuvuudesta vuoden 1996 aikana. (Madrid 1995b: 4) Komissiolla oli ensimmäinen koheesioraporttikin valmis-teilla (Ensimmäinen... 1996).

Suomen kanta komission esitykseen oli selvä: ”perustamissopimus antaa riittä-vän pohjan jäsenmaiden väliselle suunnitteluyhteistyölle” (SuV 1995b, 3). Komission esittämä selvennys tuntui liian vähäiseltä viedä seuraavaan hallitusten väliseen kon-ferenssiin, johon valmisteltiin huomattavasti laajempia asioita, kuten EMU ja EU:n laajeneminen. Ministerikokouksesta laadituissa päätelmissä todetaan, ettei yhteisö tarvitse eikä vaadi mitään lisävaltuuksia alue(spatial)suunnittelussa ja ettei muu-tosesitys yhteisön perustamissopimukseen saanut riittävää kannatusta. Tosin tode-taan, että jotkut jäsenmaat pitivät hyödyllisenä ja tarpeellisenä, että aluesuunnit-telu mainitaan yhteisön perustamissopimuksessa koheesiostrategian vahvistami-seksi. (Madrid 1995a: 2)

Yleisesti katsottiin, että komitean työ oli etenemässä poliittisempaan vaiheeseen. Tähän liittyen Saksa jakoi ministerikokouksessa kannanoton, jossa se esitti viralli-sen aluesuunnittelukomitean perustamista Euroopan unionin neuvoston alaisuus-teen. Ehdotusta perusteltiin sillä, että ESDP-työn eteneminen edellytti virallisempia puitteita ja komitean tuli voida tehdä päätöksiä ja antaa suosituksia. Saksan ehdo-tuksen mukaan puheenjohtajana toimisi edelleen neuvoston puheenjohtajamaan edustaja ja komissio saisi säännöllisesti kutsun kokouksiin. Komitean entiset toi-mintatavat ja tehtävät säilyisivät. (Madrid 1995c, 1-2) Asiasta keskusteltiin komite-assa, mutta ministerikokous ei ottanut kantaa asiaan. Suomi ei halunnut ottaa kan-taa komitean asemaan, koska komiteoiden tehtävät saattaisivat muuttua rakenne-rahastojen uudistuksen yhteydessä (SuV 1995b: 3). Myöhemmissä aluesuunnittelu-komitean kokouksissa Saksan edustaja viittasi useamman kerran em. Saksan esi-tykseen. Erikoista tässä on se, että kun myöhemmin vuosina 2000 ja 2001 käsiteltiin komission esitystä siirtää aluesuunnittelu-asioiden käsittely virallisen EAKR-komi-tean yhteyteen (CSD 2001), Saksa jarrutti muutosta yhdessä Yhdistyneen Kuningas-kunnan kanssa vedoten komission kompetenssiongelmaan, vaikka komissio ehdotti jäsenmaavetoista, keskustelevaa alakomiteaa (Blomberg 2001: 1).

Saksan ehdotus ei edennyt. Sen sijaan Wulf-Mathiesin ehdottama korkean tason valmisteluryhmä sai ministerikokouksen kannatuksen. Italian oli määrä komission kanssa tehdä tarvittavat järjestelyt. (Madrid 1995a: 2) Tarkoitus oli, että valmistelu-ryhmä vauhdittaisi ESDP:n valmistelua ja seuraavan kolmen puheenjohtajakauden aikana laatisi luonnoksen Euroopan suunnitteluperiaatteiksi unionin neuvoston alai-suudessa. (Blomberg 1996: 1) Valmisteluryhmä kokoontui, mutta lähinnä aluesuun-nittelukomitean teknisenä alaryhmänä eikä Wulf-Mathiesin tarkoittamana korkea-tasoisena ja poliittisempänä ryhmänä. Valmisteluryhmä ei jatkanut pitkään. ESDP-työn vaikeus oli taas kerran aliarvioitu. Laajan aineiston hahmottaminen ei onnis-tunut ad hoc -ryhmässä. Lisäksi valmistelutyön nostaminen poliittiselle tasolle olisi todennäköisesti vaikeuttanut työn etenemistä.

9.4 Italia tuo mukaan kulttuuriperinnön

Italia valmistautui 3–4. toukokuuta 1996 pidettävään ministerikokoukseensa hyvin tulkkaasti. Kokousraporttien toistuvasti korjattuja versioita lähetettiin jatkuvasti jäsenvaltioiden asiantuntijoille. Jäsenmaat pantiin laatimaan laajoja trendiskenaarioita. Kokouspaikaksi Italia valitsi Venetsian, joka korosti Italialle tärkeätä kulttuurinäkökulmaa. Paikka oli valittu myös EU-tukien toivossa. Venetsian ylläpitäminen ja korjaaminen tulee Italialle kalliiksi. Toinen kokouspäivä oli varattu rakennerahasto-ohjelmatyölle.

Italian puheenjohtajakaudella syvennettiin aluesuunnittelun aikaisempia trendiaineistoja (mm. yhdyskuntien kehitys, yhteysverkot ja ympäristökysymykset) paneutumalla jäsenvaltioiden ongelmiin. Ministerikokoukselle jaettiin European spatial planning -raportti (Venice 1996a) ja karttoja sisältävä liiteraportti (Venice 1996b), joihin oli koottu jäsenvaltioilta kyselyillä saadut tiedot. Italian puheenjohtajuuskauden painopisteenä oli kulttuuriperinnön vaaliminen ja vahvistaminen. Raportissa luonnosteltiin myös tavoitteita Euroopan kaupunkiagendalle. Kartat esittelivät erilaisten aluesuunnitteluun vaikuttavien ongelmien levinneisyyttä. Myös ongelmien indikaattoreista ja toimintalinjoista oli kerätty aineistoa. Osassa karttoja Suomi ja Ruotsi puuttuivat edelleen. Italia käytti Eurostat'in vanhoja pohjakarttoja, jossa jäsenmaita oli vain 15. "Territorial conditions" -kartassa unionin periferiaa olivat Itä- ja Pohjois-Suomen lisäksi mm. Portugal, Espanja, Italia ja Kreikka. Suomessa Pohjois-Lapin taloudellinen integroituminen oli merkitty matalaksi. Samassa luokassa olivat myös edellä mainitut Välimeren maat kokonaisuudessaan. Karttoissa näkyi selvästi laatijamaan tarkoituksenhakuinen spekulointi rakennetuki-alueilla sekä Välimeren alueen jäsenmaiden yhteistyö asiassa. Karttoja vaivasi taas keskinäinen ja jäsenvaltioiden välinen ristiriitaisuus. Pohjatietojen keräys ei ollut systemaattista ja valmiiksi luokiteltua, vaan jäsenvaltiot vastasivat karttojen pohjatietoja koskeviin kyselyihin kukin omalla tavallaan asiaa tulkiten. Vaikka kartat itsessään olivat hyvin kiistanalaisia sisällöltään ja epäyhtenäisiä, ne kokosivat aluesuunnitteluun liittyvää keskeistä tietoa kokonaisuuksiksi tavalla, jota jatkotyössä hyödynnettiin. Tällaisia asiakokonaisuuksia olivat mm.: "Polycentric and balanced urban system", "Equal access to infrastructures and knowledge", "Prudent management and development of natural heritage" sekä "Prudent management and development of cultural heritage".

Ministerikokouksessa jäsenvaltiot esittivät kriittisiä puheenvuoroja ESDP-työn etenemisestä. Selvitysten ja karttojen laadinnan toivottiin loppuvan ja päästävän jo aluesuunnittelun tavoitevaiheeseen. Saksa ilmoitti selvästi, ettei tarvita mitään akateemista analyysia vaan käytännön työtä. Suomen delegaation johtaja, ministeri Backman korosti mm. sitä, ettei Suomen tapaisessa, harvaan asutussa maassa ole mielekästä rajata keskuksia kehittämistoimien ulkopuolelle. Kaupunkiseutujen tasapainoista kehittämistä pidettiin kokouksessa eurooppalaisen taloudellisen ja hyvinvointikehityksen kulmakivenä. (Blomberg 1996: 3)

Komissio pyrki omalta osaltaan viemään ESDP-työtä eteenpäin kirjoittamalla muistion (Working Program for ESDP) prosessin etenemisestä ja järjestämällä

ehdotuksesta kahdenvälisiä keskusteluja jäsenvaltioiden kanssa. Komissio korosti sitä, että tarvitaan konsensus työn etenemisen linjoista. Jotkut jäsenmaat (mm. Ranska) pelkäsivät komission roolin tulevan liian keskeiseksi ja epäilivät komission mandaattia valmistelussa. Espanja, Itävalta, Kreikka ja Yhdistynyt Kuningaskunta eivät osallistuneet neuvotteluihin. Suomi piti komission panosta hyödyllisenä työn etenemisen kannalta. Komissio halusi aluesuunnittelukomitean työn tehostuvan. (Blomberg 1996: 2) Komission toimien taustalla oli Alankomaiden toive saada yhteinen suunnitelma ESDP:n jatkotyöstä, jota he aikoivat viedä eteenpäin jatkossa ja halusivat valmistautua tähän työhön mm. solmimalla konsulttisopimuksia. (Faludi & Waterhout: 93)

Komissaari Wulf-Mathies ilmoitti, että komissio lisää rakennerahastotoimien poliittista keskittämistä, vähentää yhteisöaloite-ohjelmien lukumäärää ja yksinkertaistaa tavoiteohjelmien rahoitusta. Komissio jakoi kokousta varten kaksi muistiotä: "Efficiency, control and simplification" sekä "Cultural assets and Structural Funds". Edellinen käsitteli lyhyellä tähtäyksellä tehtäviä muutoksia rakennerahastojen ohjelmatyöhön. Jälkimmäinen muistio korostaa kulttuurin ja kulttuuriperinnön säilyttämisen tärkeyttä, sen kytkemistä ohjelmiin työllistävänä tekijänä ja siihen liittyviä EU-rahoitusmahdollisuuksia. (Blomberg 1996: 3)

Saksa teki taas ehdotuksen aluesuunnittelukomitean muuttamisesta neuvoston työryhmäksi haluten vakinaistaa komitean aseman. Saksan perusteluna oli, että aluesuunnittelukomitean työn tulokset ovat neuvostotasoa ja että komitean työn merkitys olisi saatava korkeammalle statustasolle. Yhdistynyt Kuningaskunta vastusti Saksan ehdotusta. Komissio piti statuksen muuttamista hankalana asiana, koska tarvitaan jäsenmaiden aloite, budjettivaraus jne. Komission säädöspalveluista vastaava yksikkö (Legal Service) selvitti asiaa ilmeisesti komissaarin pyynnöstä ja vastaukseksi tuli, että komitea toimii alalla, jolla unionilla ei ole mitään kompetenssia. (Blomberg 1996: 2) Tämä lopetti keskustelun aluesuunnittelukomitean statuksesta joksikin aikaa.

Alankomaat lupasi puheenvuorossaan rohkeasti esittää ensimmäisen luonnoksen eurooppalaisista aluesuunnittelu- ja aluekehitystavoitteista puheenjohtajakaudellaan keväällä 1997 yhteistyössä loppuvuoden 1996 puheenjohtajanaan, Irlannin, kanssa. (Blomberg 1996: 3)

10 Lopullinen ESDP-raportti valmistuu vuosina 1997–99

10.1 Noordwijk'in ensimmäinen virallinen luonnos

Ennen Alankomaiden ministerikokousta Irlanti järjesti puheenjohtajuuskaudellaan Ballyconnell'issa ministeritason seminaarin 14.–15.11.1996. Kokouksessa käsiteltiin komission ensimmäistä koheesioraporttia ja alueellisia työllisyys sopimuksia. Koheesioraportin ja seminaarin todettiin käynnistäneen hyödyllisen keskustelun rakennerahastouudistuksesta. Mm. aluetukien kohdentamiskriteereistä käytiin tärkeätä mielipiteidenvaihtoa, jota jatkettiin komission järjestämässä koheesiofoorumissa seuraavan vuoden huhtikuussa. Foorumin keskeiseksi sanomaksi nousi vaatimus rakennerahastojen toimintojen keskittämisestä, yksinkertaistamista ja kumppanuusperiaatteen toteuttamisesta. Keskittämisellä voitiin tarkoittaa maantieteellistä, aihekohtaista ja rahallista keskittämistä. (Tikka 1997: 3)

Alankomaat järjesti ministerikokouksen Noordwijk'issa 9.–10.6.1997. Jo tavaksi tulleen käytännön mukaan kokoukseen oli kutsuttu sekä aluepolitiikasta että maankäytön suunnittelusta vastaavat ministerit varaten kummallekin asiakokonaisuudelle oman kokouspäivän. Kokousta edelsi aktiivinen troika-maiden yhteistyö, joka käytäntö oli vahvistunut jo Italian kaudella. Kokoukselle jaettiin ensimmäinen virallinen luonnos Euroopan aluesuunnittelun ja -kehittämisen suuntaviivoiksi³⁹. Vihdoinkin käsissä oli kokonaisvaltainen esitys suunnittelutavoitteiksi. Hollantilainen raportti oli selkeä ja tiivis esitys (84 sivua), jota oli edeltänyt kunnollinen valmistelutyö. Päävastuussa kirjoittamisesta oli ollut National Spatial Planning Agency, ministeriöiden alainen kansallinen maankäytön suunnittelun asiantuntijaelin. Raporttia oli käsitelty useissa komitean kokouksissa ja lisäksi jäsenvaltioiden ryhmäkokouksissa. Komissio oli kirjoittanut raporttiin oman tärkeän osuutensa: ”Yhteisön politiikkojen vaikutus Euroopan alueeseen”, jossa tarkasteltiin yhteisen maatalouspolitiikan, rakenne- ja koheesiorahastojen, ympäristöpolitiikan ja Euroopan laajuisten verkkojen vaikutuksia. Raportin päätarkoitus oli edistää tasapainoisempaa kehitystä ja lisätä jäsenmaiden tietoista vastuuta tässä asiassa. Asiakirjan rakenne noudatti suurelta osin jo Leipzigin ja Madrid raporteissa tutuksi tulleita päälinjoja täydentäen niitä. Nyt tavoitteilla pyrittiin edistämään mm. kaupunkien yhteistyötä, kilpailukykyä ja kestävä kehitystä; maaseudun palvelutasoa ja monipuolisempaa elinkeinorakennetta; liikenneyhteyksiä, tiedonsiirtoa ja luonnon sekä kulttuurien suojelua. Uusina näkökulmina olivat mm. tietoyhteiskunta ja vesiresurssien hallinta. Raporttiluonnoksen alkuun oli kirjattu Leipzigin asiakirjan mukaan unionin perustavoitteet yhteenkuuluvuudesta ja kestävästä kehityksestä. Tähän haluttiin lisätä kilpailukyky-tavoite. Se

39 ESDP (1997). Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat. Ensimmäinen virallinen luonnos. Noordwijk, kesäkuu 1997

jouduttiin muotoilemaan muotoon "Euroopan alueen tasapainoinen kilpailukyky" Espanjan vaatimuksesta, koska Espanja koki kilpailukyky-tavoitteen liian haasteelliseksi peläten sen merkitsevän unionin kehittyneempien luoteisalueiden tukemista. (Faludi & Waterhout 2002: 103)

Alankomaat oli valmistellut myös neljä Euroopan laajuista karttaa. Tällä kertaa kaikki jäsenvaltiot olivat kartalla ja karttoihin oli aikaisemmista keskusteluista viisastuneena lisätty varoitus, että kartat eivät kuvaa tavoite-ehdotuksia eivätkä käsittele asioita välttämättä tyhjentävästi tai tarkasti⁴⁰. Silti kartat nostivat esiin monia vaikeita kysymyksiä mm. niiden tarkoituksesta. Ehdotettiin jopa karttaesitysten hylkäämistä, mutta tähän ei oltu vielä valmiita. Kartat kuvasivat keskustusten kokoa ja "gateway"-asemaa, elinkeinorakenteen yksipuolisuutta, maaseutualueiden tuotavuutta, raja-alueyhteistyötä, eri liikennemuotojen terminaleja ja verkkoja, pohjavesialueita, kuivuusalueita, korkeita alueita sekä luonnonsuojelualueita. Suomen delegaation johtaja, ministeri Pekka Haavisto muistutti pohjoisten olosuhteittemme huomioimisesta ESDP-työssä.

Raporttiin oli jälleen kirjattu periaate, että tavoitteet eivät sido jäsenvaltioita ja koskevat vain jäsenvaltioiden rajat ylittäviä, yhteisiä asioita, eivät kansallista suunnittelua. Tämän lisäksi ministerikokous kävi tärkeän keskustelun tavoitteiden ja rakennerahastojen välisestä yhteydestä. Päätökseksi tuli, ettei ESDP-asiakirjalla ole vaikutusta EU:n taloudellisten resurssien suuntaamiseen⁴¹. Tämä kirjattiin puheenjohtajan päätelmiin kokouksesta. Päätös oli irtiotto spekulatioista, jotka olivat riehuneet valtoimenaan asiakirjan valmistelun eri vaiheissa. Tästä päätöksestä huolimatta jäsenvaltiot jatkoivat oman maansa etujen ajamista kaikin tavoin siinä toivossa, että tavoitteiden sisällöllä olisi kuitenkin vaikutusta myös rakennerahoituksen painopisteisiin.

Alankomaat teki ministerikokouksessa ehdotuksen, että luotaisiin epävirallinen kokous- ja neuvottelumenettely kaupunkipolitiikan alalle ja että EU-ministerit kokoontuisivat kerran vuodessa käsittelemään kaupunkien kehittämistä koskevia asioita. Tarkoituksena oli levittää tietoa mm. hyvistä käytännöistä. Kaupunkinäkökulman tärkeydestä oltiin kokouksessa yksimielisiä, muttei kokousmenettelystä. Komissio otti selvän vastustavan kannan ja ilmoitti hoitavansa kaupunkien kehittämistä koskevia asioita useiden toimiensa avulla. Ministerikokouksen kannaksi tuli Suomen kannan (ministeri Jouni Backman) mukainen näkemys, että kaupunkipolitiikkaa tulee käsitellä kaikilla foorumeilla sekä epävirallisissa että EU:n virallisissa elimissä. Komissio lupasi järjestää laajan kaupunkipoliittisen foorumin seuraavana vuonna. (Blomberg 1997: 3)

Noordwijk'in kokouksessa päätettiin laittaa ESDP-asiakirjan luonnos laajaan poliittiseen keskusteluun, johon edellytettiin jäsenvaltioiden sektori- ja paikallis-hallinnon osallistuvan EU-toimielinten lisäksi. Komissio lupasi kääntää asiakirjan

40 "This presentation is only an illustration of certain spatial elements referred to in the text ... They in no way reflect actual policy proposals and there is no guarantee that the elements displayed are exhaustive or entirely accurate"

41 "the ESDP is a non-binding reference document with no impact on the financial distribution of Community policies such as the Structural Funds" (Noordwijk 1997:1)

kaikille EU-kielille. Belgian ja Espanjan puheenvuoroista kävi kokouksessa ilmi kansalliset vaikeudet käsitellä yleisiä tavoitteita. Espanjan valtiolla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta koordinoida maankäytön kansallista suunnittelua ja Belgia on käytännössä kolmeen osaan jakautunut valtio, jonka osien keskinäinen koordinaatio on puutteellista. Yhdistynyt Kuningaskunta sen sijaan oli uuden pääministeri Blair'in hallituksen myötä täysin ESDP-yhteistyön kannalla eikä entisestä konservatiivihallituksen nihkeydestä ollut jälkeäkään. Uusi poliittinen tilanne kannusti brittejä lupaamaan, että he tuottavat ESDP-raportista seuraavan, lopullisen version ("final draft") puheenjohtajuuskaudellaan (Luxemburgin kauden jälkeen) keväällä 1998. Tätä aikataulua kaikki kannattivat, koska työ haluttiin saattaa päätökseen. Saksan edustaja, ministeri Töpfer korosti puheessaan ESDP-työn ja Interreg IIC:n välistä yhteyttä ja halusi, että Observatory⁴²-asiassa edetään, kuten jo Leipzigin kokouksessa oli päätetty.

Seuraava puheenjohtajamaa, Luxemburg, lupasi auttaa lausuntokierrosten organisoimisessa ja komissio järjestäisi keskustelufoorumin. Suomessa lausunnot pyydettiin eri ministeriöiltä, ympäristökeskuksilta, alan korkeakouluilta, etujärjestöiltä ja maakuntien liitoilta. Lisäksi järjestettiin eri puolilla maata viisi tiedotus- ja keskustelutilaisuutta. Suomen virallinen kanta koottiin sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyönä. Suomen kanta hyväksyttiin EU-ministerivaliokunnassa 6.3.1998 ja samana päivänä siitä annettiin myös selvitys eduskunnan suurelle valiokunnalle ennen kuin lausunto annettiin Yhdistyneelle Kuningaskunnalle.

Lausunnossa korostettiin pohjoisen ulottuvuuden ja Suomen erityisolosuhteiden huomioimisen tärkeyttä. Haluttiin, että ESDP:ssä olisi paremmin esillä rannikko-, saaristo- ja merialueiden sekä virtaavien vesien tarpeet. Lausunto korosti myös taloudellisten ja luontoa säästävien ja alkuperäistä luontoa ylläpitävien toimenpiteiden yhteensovittamista ja toivoi perusteellisempaa paneutumista yhteistyön taustalle olevien laajojen talousalueiden kilpailuun. Jatkuvaan kiistaan siitä, koskivatko tavoitteet sekä aluekäytön että -kehityksen suunnittelua, Suomen kantana oli, että "'spatial development policy' määritellään alueellisena kehittämisspolitiikkana, jossa on sekä aluesuunnittelun että aluekehityksen ulottuvuudet". Lausunnossa toivotaan, että "ESDP-asiakirjalla voisi tulevaisuudessa olla nykyistä koordinoivampi rooli EU:n oman toiminnan ohjaajana". Tällöin voitaisiin ottaa paremmin huomioon eri liikennejärjestelmien yhteensopivuus, innovaatiopolitiikka ja tietoyhteiskunnan mahdollisuudet. Suomi katsoi, "että kansallinen lainsäädäntö ja suomalainen suunnittelujärjestelmä pystyvät hyvin ottamaan huomioon tarpeelliset EU-tasoiset suuntaviivat ja periaatteet. Tästä syystä ei ole tarpeen säädellä eurooppalaisesta suunnitteluyhteistyöstä EU-sääöksillä." (Suomen... 1998) Tämä viimeinen kannanotto oli erityisen tärkeä vastauksessamme UK:n lausuntopyyntöön. Asiasta keskusteltiin kansallisesti melkoisesti, koska suuntaviivoja koskevan työn kuluessa oli hiipinyt mieleen pelko, ettei työ jää tähän vaan karkaa käsistä ja etenee komission säädösvalmisteluun.

42 European Spatial Planning Observatory Network (ESPON), eurooppalaiseen aluesuunnitteluyhteistyöhön liittyvä tutkimusyhteistyö

Myöhemmin UK:n kaudella, Glasgowin ministerikokouksessa, useat maat olivat samaa mieltä vastustaen komission kompetenssia aluesuunnitteluasioissa. Lausunnon lopuksi Suomi esitti toivomuksen, että ESDP:n tavoiteosan suunnitelmakartoista luovuttaisiin. Tulevaisuuteen tähtäävistä kartoista oli tullut kaiken kokousajan täytävä, jatkuva keskustelunaihe, jolle ei näyttänyt tulevan loppua. Niiden kohdalla ei ilmeisesti ollut mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä.

Suomi ja Ruotsi hoitivat lausuntokierroksensa ensimmäisinä ja ongelmitta. Muilla mailla oli aikatauluongelmia. Mm. Tanska ei uskaltanut panna asiakirjaa lausunnonlehdelle ennen vaaleja ja Amsterdamin sopimuksesta järjestettävää kansanäänestystä. Komission sisällä oli eri pääasastoilla selvää haluttomuutta ottaa kantaa ESDP-raporttiin ja antaa sille sitä roolia, että se koordinoisi komission sektoraalista suunnittelutyötä. Raportin status oli ongelma. Raportti edusti jäsenmaiden välistä yhteistyötä eikä komission näkemystä. Tästä kuultuaan Saksa toisti taas entisen kantansa, että komitean ja työn status tulee muuttua, jos raportin sisältöä ja käyttöä halutaan vahvistaa. Sopiva ajankohta olisi rakennerahastokauden päättyessä vuonna 1999, jolloin komiteoiden työnjakoa ja käyttökelpoisuutta harkitaan. (Blomberg 1998: 2)

10.2 ESPON käynnistyy ja ESDP-raportti uudistetaan

Samanaikaisesti kun Yhdistynyt Kuningaskunta aloitti ESDP-raportin tarkistamistyön, Luxemburg halusi itselleen ”sulan hattuun” aloittamalla observatory-aloitteen eteenpäin viemisen. Observatory oli ideana ollut komitean piirissä esillä ainakin vuodesta 1994 lähtien. Luxemburg luonnosteli ehdotuksen, jossa observatory-yhteistyö aloitettaisiin ensin koeajalla vuosina 1998–99. ESDP-raportin laadinta oli paljastanut suuria puutteita tilasto- ja tutkimustietojen tarjonnassa. Mitä observatorylla tarkoitettiin, vaihteli vähän sen mukaan kuka puhui. Se olisi eräänlainen tietopankki, seurantajärjestelmän ja tutkimusohjelman yhdistelmä, jota hoitamaan tarvittiin koordinoiva elin. Luxemburg järjesti Echternach’issa 9.12.1997 EU-ministerien seminaarin, jossa jäsenvaltiot päättivät aloittaa kokeilun ja rahoittaa yhdessä puolet sen kuluista. Toisen puolen kuluista hoiti komissio Artikla 10 -tuella. Tutkimuslaitosyhteistyötä pidettiin tärkeänä erityisesti lisääntyvän ylikansallisen suunnitteluyhteistyön kannalta, koska sillä voitiin lisätä asiantuntemusta, syventää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja ehkä myöhemmin seurata ESDP-suuntaviivojen soveltuvuutta ja toteutumista.

Vuoden 1998 alussa päästiin yhteisymmärrykseen tutkimusohjelmasta ja työ alkoi – tosin hitaan tutkimushankkeiden kilpailuttamisen jälkeen. Varsinaista työaikaa ei tutkimusprojekteille jäänyt kuin enintään puolitoista vuotta. Karttatarjoituksia eivät kaikki olisi enää halunneet, mutta karttojakin oli tarkoitus laatia. Tutkimusyhteistyön nimeksi vakiintui lyhenne ESPON (European Spatial Planning Observatory Network). Käytännössä kokeilu järjestettiin siten, että jokaisesta jäsenvaltiosta valittiin yhteistyöhön sopiva, kilpailutettu tutkimuslaitos, josta tuli komission

päätöksellä jäsenvaltion "Focal Point". Luxemburgissa sijaitsi yhteistyötä koordinoiva elin ja aluesuunnittelukomitea toimi hankkeen ylimpänä valvojana sekä johtajana. Tarkoitus oli arvioida kokeiluvaihe ensin ja päättää yhteistyön jatkamisesta vuoden 1999 jälkeen. (Blomberg 1997: 6 ja Kärkkäinen 1998: 4)

Kokeiluvaiheen jälkeen alkoi varsinaisen tutkimusohjelman toteuttaminen. Ehdotus ESPON 2006 -tutkimusohjelmaksi (ESPON 2003) valmistui alkuvuodesta 2001 ja ohjelman toiminta pääsi käyntiin seuraavan vuoden alusta. Ohjelma-asiakirjojen hyväksyminen oli vielä kesken joissakin jäsenmaissa ja komissiossa, mutta tutkimushankkeita alettiin jo kilpailuttaa. Tämä oli ainoa tapa saada iso laiva liikkeelle – puolipakolla. Osa jäsenmaista hoiti hitaasti osuuttaan kotimaassaan. Ohjelmakausi oli määrä päättyä vuoden 2006 lopussa.

Aluepoliittisista syistä UK päätti järjestää ministerikokouksensa Skotlannissa, Glasgow'ssa. Kokous pidettiin 8.–9.6.1998. Kokousta edelsi ripeä ja tehokas ESDP-raportin tarkistustyö, jossa pyrittiin ottamaan kaikki jäsenvaltioiden toimittamat kommentit huomioon ja lisäksi englanninkielen mestarit kirjoittivat koko raportin uudestaan sujuvaan muotoon. Tarkoitus oli, että raportti olisi tiivis, kokonaisvaltainen ja lukija- sekä käyttäjäystävällinen, koska tavoitteena oli että raportti leviäisi laajalti unionissa. Työstä oli vastuussa keskitettyä suunnitteluvaltaa käyttävä ministeriö DETR (Department of Environment, Transportation and the Regions), jonka toimialalla oli asioita kolmesta vastaavasta suomalaisesta ministeriöstä. Raportin nimi oli jo vakiintunut ESDP ja kanteen oli rohkeasti merkitty: Complete Draft. UK:lla oli se näkemys ja vahva toive, että heidän laatimansa raportti olisi lopullinen tai ainakin hyvin lähellä lopullista sisältöään. Heille tulisi kunnia pitkällisen prosessin päättämisestä.

Uudistettu ESDP-raportti oli hyvin paljon edellisen kaltainen rakenteeltaan. Silti osa jäsenvaltioista vierasti raportin uudelleen kirjoittamista. Uudistettu sisältö huomioi paremmin pohjoiset alueet ja aineistoa oli lisätty myös ESDP:n soveltamisesta sekä esimerkkejä jo käynnissä olevasta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä aluesuunnittelun alalla. Suurin osa edellisen raportin kartoista oli jätetty pois liian kiistanalaisina. Raportti toteaa lopuksi, että nyt käynnissä oleva yhteistyö on rajallista ja hajanaista. Tarvitaan laajempaa toiminnan koordinointia ja syvällisempää tietoa yhteisön politiikkojen ja laajentumisen vaikutuksista. Lopullinen ESDP tarjoaisi hyvän perustan tälle. ESDP määriteltiin jatkuvaksi prosessiksi, jonka sisällön jäsenvaltiot tarkistavat aika ajoin saatujen kokemusten ja laajentumisen valossa.

Ministerikokouksessa UK:n ministeri Deward korosti, että ESDP-työllä haetaan suurinta yhteistä tekijää eli mistä kaikista aluesuunnitteluyhteistyötä koskevista asioista voidaan olla yksimielisiä. Jäsenvaltiot olivat tyytyväisiä UK:n tekemiin parannuksiin ESDP-raportissa. Itävaltaa ja Saksaa pyydettiin saattamaan tämä "non-binding reference document" valmiiksi, kun loputkin lausunnot oli saatu ja forum-keskustelut käyty. Loppuraporttiin kaivattiin tietoa mm. komission eri pääosastojen näkemyksistä ja aineksia komission teettämästä laajentumisalueita koskevasta selvityksestä sekä alustavia tietoja ESPON'ista. Komissio lupasi järjestää sarjan

tilaisuuksia, joissa ESDP-raporttia voidaan käsitellä. Lisäksi komissio lupasi, että ylikansallista suunnitteluyhteistyötä voidaan rahoittaa Interreg II -ohjelman puitteissa vuonna 2000 alkavalla rakennerahastokaudella. Saksa kaipasi kokouksessa taas vahvempaa statusta sekä ministerikokoukselle, jotka olivat järjestään epävirallisia, että aluesuunnittelukomitealle, joka oli vain jäsenmaiden vapaaehtoinen yhteiselin.

UK oli laatinut ministerikokoukseen myös kaupunkipoliittisen raportin, joka sisälsi kaupunkien kehittämisen parhaita kokemuksia. Raportti oli luonteeltaan esitövä, epävirallinen viite(referenssi)raportti. Teemoiksi oli valittu: slummiutuminen, ympäristön laatu ja paikallisdemokratia (Urban... 1998). Kunkin teeman alle oli kerätty jäsenvaltioilta saatuja kehittämiskokemuksia. Seuraavien puheenjohtajuuksien oli tarkoitus täydentää teemoja omilla raporteillaan. Itävalta laatikin yhdessä Saksan kanssa seuraavan raportin, Urban Exchange II, jonka teemana olivat kestävä maankäyttö ja kaupunkiystävällinen liikennepolitiikka (Urban... 1999a). Glasgow'in ministerikokouksessa Suomi lupasi omalta osaltaan jatkaa kokemustenvaihtoraportointia ja saattaa prosessi päätökseen. (Blomberg 1998: 3) Suomen raportti oli Urban Exchange III ja se käsitteli osaamiseen, tutkimukseen ja tietoon perustuvaa kaupunkien kehittämistä (Urban ... 1999b). Suomen raportti jaettiin Tampereen ministerikokouksessa Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 1999.

10.3 Saksa saattaa ESDP-raportin päätökseen

Itävalta ilmoitti jo UK:n puheenjohtajuuskauden alussa, että se tulee panostamaan laajentumiskeskusteluun ja lisäämään tästä aineksia ESDP-raporttiin. Laajentuminen oli ja on edelleen Itävallalle sekä ulko- että sisäpoliittisesti tärkeä asia. Itävallalla ei ole liittovaltiosollalla selkeätä mandaattia alueiden käytön suunnittelussa, joten oli loogista, ettei Itävalta halunnut järjestää suurieleistä ministerikokousta vaan päätyi kolmen seminaarin sarjaan 23.-27.11.1998. Näihin sisältyi myös komission järjestämä Urban Forum.

Itävallan puheenjohtajuuskauden jälkeen ESDP:n loppuun saattaminen putosi Saksan syliin. Saksa otti haasteen vastaan innokkaana. Yli viisi vuotta oli kulunut prosessin alkamisesta ja nyt oli aika tehdä loppurutistus. Saksa päätti järjestää ministerikokouksensa heti puheenjohtajuuskauden alussa ennen maaliskuun parlamenttivaalejaan, koska kokouksessa oli tarkoitus keskustella myös rakennerahastouudistuksesta. (Blomberg 1998: 1)

Tämä aikataulu ei kuitenkaan toteutunut. Rakennerahastoasiat eli Agenda 2000 saatiin pääosin sovittua Berliinin Summit-kokouksessa jo maaliskuussa 1999. Hallituksen vaihdos vaivasi valmistelua pitkään ja ministerikokous päätettiin järjestää vasta 10.-11. toukokuuta 1999. Aluesuunnittelukomitean tulevaisuudesta ja statuksesta ei Saksa halunnut keskustella, vaikka se oli vuosien kuluessa tehnyt ainakin kolme aloitetta komitean virallistamiseksi. Komissiossa oli käynnistynyt selvitys kaikista komiteoista ja niiden tehtävistä, eikä tätä selvitystä haluttu häiritä. Komission tarkoituksena oli vähentää komiteoiden lukumäärä 24:stä noin puoleen. Mm.

Ranska vaati komiteoiden saneerausta. Ministerikokouksen tärkeimmäksi tehtäväksi tuli hyväksyä lopullinen ESDP-raportti. Komissio tarjoutui kääntämään ja paimamaan raportti kaikille EU-kielille. Saksan tarkoitus oli saada ministerit keskustelemaan myös ESDP-tavoitteiden konkreettisesta toteuttamisesta.

Lausuntokierros oli kestänyt kauan jäsenvaltioissa ja EU-elimissä. Kierros oli ollut myös erittäin laaja sisältäen mm. Euroopan parlamentin, alueiden komitean⁴³ sekä Talous- ja sosiaalikomitean⁴⁴. ESDP-raportin sisältöä koskeva keskustelu oli käyty myös Norjan ja Sveitsin kanssa. Vasta Saksalla oli raporttia kirjoittaessaan lähes kaikki lausunnot käytettävissään. Komissio oli huhtikuusta 1998 helmikuuhun 1999 järjestänyt yhteensä kahdeksan ylikansallista seminaaria ja näitä kokoavan ESDP forumin. Niissä oli keskusteltu laajalti myös tulevan rahastokauden ohjelmista. Seminaareista ja forumista ilmestyi myös synteesiraportti (European... 1999). Saksalla oli siis käsissään valtava määrä aineistoa, runsaasti erilaisia, vastakkaisiakin, mielipiteitä ja suuri vastuu saattaa loppuun pitkä suunnitteluprosessi sekä vähän aikaa. Se oli paha yhtälö, mutta Saksa tarttui työhön saksalaisella perusteellisuudella, järjesti lukuisia tapaamisia jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kesken ja mobilisoi työhön liudan omia asiantuntijoita. Saksa halusi saattaa loppuun prosessin, jonka oli aloittanut Leipzig'issa vuonna 1994 julkistamallaan The Leipzig Principles -asiakirjalla. Tulosta syntyi. Raportin uudistamisesta oli vastuussa ministeriö, johon oli koottu lokakuun 1998 vaalien jälkeen liikennettä, rakentamista ja asumista koskevat asiat. Raportin korjaamisen yhteydessä päätettiin poistaa kaikki poliittiset kartat. Jäljelle jäivät vain kartat, jotka perustuivat ajankohtaisiin tilastoihin. Tätä olivat useat toivoneet Suomen lisäksi, koska keskustelu poliittisista kartoista oli saatava loppumaan. Ne loukkasivat useita jäsenmaita, jotka olivat kartalla milloin alkehit-tyneitä, milloin Euroopan periferiaa.

Ongelmaksi tuli seuraavaksi, että saksalainen raportti oli remontoitu liian perusteellisesti eivätkä kaikki jäsenvaltiot pitäneet lopputuloksesta. Portugal oli hyvin kriittinen. (Blomberg 1999: 1) Perusteellinen uudelleen kirjoittaminen loukkasi myös edellisiä, mielestään ihan hyvän raportin tehneitä maita ja kirjoittajia. Saksa selvästikin halusi tehdä loppuraportista oman tuotteensa eikä ollut tyytyväinen edelliseen, UK:n liian yleisluontoiseen raporttiin. Suomen edustajat keskittyivät vain varsinaisten virheiden korjaamiseen raportin sisällössä. Tässä isojen maiden kilpailussa, kuka tekee vihoviimeisen ja parhaan loppuraportin, olimme sivusta katsojia. Jokaisessa raporttiluonnoksessa, oli runsaasti pohjoisia valtioita ja alueita koskevia virheitä. Suomen edustajilla oli ajoittain täyspäiväinen työ paimentaa raportin sisältöä ja tuottaa korjattua asiatietoa.

Ministerikokous oli taas epävirallinen ja se pidettiin Potsdamissa entisen Itä-Saksan alueella johtuen todennäköisesti Saksan omista aluepoliittisista syistä. Oli tullut tavaksi kiinnittää ministerikokouksen paikan valinnalla komission ja jäsenvaltioiden huomio puheenjohtajavaltion ongelma- ja tukialueisiin. Kokouksessa oli paikalla yksi

43 Committee of the Regions

44 Economic and Social Committee

alueidenkäytön suunnittelua edustava ministeri kustakin jäsenvaltiosta, komissaari Wulf-Mathies, sekä edustajat ECOSOC, Euroopan Neuvosto ja Euroopan Investointipankki -organisaatioista. Osanottajilta edellytettiin aitoa keskustelua ja asiakirjan tuntemusta. Saksa edellytti myös, että jokainen kertoo osaltaan, miten aikoo soveltaa laadittua ESDP-asiakirjaa käytännössä. Loppuraportti hyväksyttiin ilman vaikeuksia, joten kokouksen päähuomio kohdistui sen soveltamiseen ja muuhun jatkotyöhön. Suomi esitteli kokouksessa ESDP:n alustavan soveltamis- ja toteuttamisohjelman sekä keskustelupaperin tulevaisuuden toimintalinjoista. Komission edustaja, johtaja Leyguess, lupasi, että ESPON-yhteistyötä voidaan tulevilla rahastokaudella jatkaa Interreg III -ohjelman puitteissa. (Blomberg 1999: 3)

Ministerikokous hioi Presidency Conclusions -asiakirjan lopulliseen muotoonsa. Potsdamin kokouksesta laadituissa päätelmissä (Potsdam 1999) todetaan mm:

"The Ministers responsible for Spatial Planning in the Member States of the European Union and the member of the European Commission responsible for Regional Policy emphasized in Potsdam that the conclusion of the political debate on the European Spatial Development Perspective (ESDP) was an important step in the progress towards European integration. ...In interest of closer European integration, the ministers consider co-operation on regional development among the Member States and among their regions and local authorities necessary. ...

The ESDP is a suitable reference document for encouraging co-operation, while at the same time respecting the principle of subsidiarity. All the participants were agreed that the ESDP does not provide for any new responsibilities at Community level. It will serve as a policy framework for the Member States, their regions and local authorities and the European Commission in their own spheres of responsibility and as suits their own circumstances." (kirjoittajan alleviivaus)

Johtopäätöksissä oli tarpeen muistuttaa jälleen, ettei ESDP sido yhteisöä eikä jäsenvaltioita, vaan toimii käyttökelpoisena viiteasiakirjana, joka kannustaa yhteistyöhön integraation syventämisessä. Edellä mainitusta huolimatta puheenjohtajan päätelmissä on kuitenkin kehoitus ottaa ESDP huomioon "in sector planning in implementing the new Regulation on structural funds" ja TEN (Trans-European Network) -suunnittelun uudistamisessa. Suomi sai ministereiltä kehotuksen viedä ESDP:n käytännön soveltamista eteenpäin. Lisäksi Saksa oli ujuttanut taitavasti johtopäätöksiin myös lauselman ministeriyhteistyön "parantamisesta", vaikka kokouksen statuksesta ei muuten puhuttu, seuraavasti:

"The ministers discussed how their close co-operation after agreement has been reached on the ESDP can be improved and asked the Committee on Spatial Development to examine, together with the Commission, all possibilities for this in course of coming year."

Komitea ei kuitenkaan voinut asiaa selvittää ollen itsekkin heikko statukseltaan. Komissiolla sen sijaan oli kapasiteettia valmistella asiaa ja ilmeisesti tulossa oleva muutosehdotus oli jo työn alla.

Puheenjohtajan päätelmiin oli lisäksi kirjattu kaksi jäsenmaa-aloitetta, joiden merkitys jäi vähäiseksi. Saksa ehdotti ”tulevaisuuden” alueita koskevaa kilpailua ja Ranska kehotti jäsenvaltioita käyttämään ESDP-asiakirjaa apuna maantiedon oppikirjojen suunnittelussa toisen asteen koulutuksessa ilmoittaen itse tehneensä näin. Kun Suomen delegaatio pyysi yhtä oppikirjaa malliksi itselleen, sellaista ei koskaan saatu. Suomessa ei näihin aloitteisiin tartuttu. Käsityksemme mukaan ESDP ei juuri tarjoa oppikirjaan aineistoa em. tasolla. Sen sijaan Espanjan ehdotus, että laaditaan manuaali rannikkoalueiden integroidulle suunnittelulle, toteutui komission toimesta ja ei-sitova ohjekirja jaettiin kaikkiin jäsenmaihiin (Kohti... 1999).

Ministerikokouksen jälkeen Saksalle jäi vielä tärkeä tehtävä informoida puheenjohtajan päätelmistä hakijamaita ja ns. kolmansia maita, kuten Norjaa ja Sveitsiä. Suomi oli mukana Troikassa, joka järjesti informaatiotilaisuuksia. Myös Euroopan Neuvostoa ja CEMAT-kokousta informoitiin.

10.4 ESDP asiakirjaa koskeva päätös ja sen soveltaminen

Saksan puheenjohtajuuskauden ministerikokouksessa ESDP-raportti hyväksyttiin käyttöön. Englanninkielisessä kokousasiakirjassa käytetään hyväksymisestä termiä: ”adopt”. ESDP raportti ei ole päätöisasiakirja, vaan ohjeellinen, epävirallinen sopimus, joka hyväksyttiin käyttöön lähinnä referenssiasiakirjana. ESDP asiakirja ei sido jäsenmaita eikä komissiota. Sellaisenakin se on arvokas ja antaa suuntaa tulevalle yhteistyölle.

Koska ESDP raportti ei sido jäsenmaita, jäsenmaat soveltavat sitä käytäntöön harkintansa mukaan. Aluesuunnittelukomitean brittiläinen delegaatio korosti komitean kokouksessa, että englannin kielessä tässä yhteydessä on käytettävä termiä ”apply” eikä termiä ”implement”. ESDP-raporttiin kirjattuja tavoitteita jäsenmaat eivät toimeenpane tai toteuta sellaisenaan vaan niiden käyttö on soveltavaa ja välillistä. Niitä voidaan soveltaa mm. keskushallinnon antamien kansallisten suunnitteluohjeiden ja/tai alueiden välisen yhteistyön avulla. EU:n aluekehitysrahasto-ohjelmista tähän soveltuivat mm. Interreg B ja C sekä TERRA -ohjelmat.

10.5 Suomen näkökulma ESDP:n valmistelussa

ESDP asiakirja perustuu kolmeen perustavoitteeseen (fundamental goals), jotka sovittiin työn kuluessa:

- taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus eli koheesiotavoite,
- luonnollisten elinedellytysten (natural resources) ja kulttuuriperinnön säilyttäminen sekä
- Euroopan alueen tasapainoisempi kilpailukyky.

Nämä olivat Suomen kannalta helposti hyväksyttäviä lähtökohtia. Tosin tasapainoisempi kilpailukyky on vähän omituinen yhdistelmä tasa-arvoa ja kilpailua, mutta ajatus tuntui kuitenkin oikean suuntaiselta Suomesta käsin katsoen.

ESDP-loppuraportin poliittisen A-osan tavoitekokonaisuuksia (policy guidelines, spatial development guidelines) on kolme:

- monikeskeinen⁴⁵ aluerakenne ja -kehitys sekä kaupungin ja maaseudun välisen suhteen uudistaminen,
- infrastruktuurin ja tiedon tasavertainen saatavuus sekä
- luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä käyttö ja hoito.

Viimeinen näistä kolmesta on lähellä edellisen luettelon toista perustavoitetta. Tiukemman logiikan saamista tavoiteluetteluihin oli neuvotteluissa turha yrittää. Viimeksi mainittujen tavoitekokonaisuuksien lukumäärä ja sanoitus lukittui yllättävän varhain eikä niitä sen jälkeen voinut muotoilla uudestaan. Korkeasti koulutettujen asiantuntijoiden henkinen joustavuus oli yllättävän vähäinen. Kun johonkin sanoitukseen totuttiin, kaikki muutosyritykset torjuttiin.

Ensimmäinen tavoitekokonaisuus: monikeskuksinen aluerakenne on tavoite, jolla pyritään tasapainoisempaan aluerakenteeseen. Toinen tavoitekokonaisuus on pohjoismaiselle ajattelulle erikoinen kombinaatio. Lisäksi koulutusta ei Suomessa enää niinkään ajatella saatavuusnäkökulmasta, koska saatavuus on lainsäädännöllä turvattu. Kaikissa jäsenmaissa ei ole näin hyvä tilanne, on mm. enemmän lukutaidotto muutta, huonommat julkisen liikenteen yhteydet ja korkeammat koulumaksut.

Nämä kolme poliittista tavoitekokonaisuutta selostetaan niitä tarkentavien 13 tavoitteen (policy aims) avulla. Tavoitteet vuorostaan jakaantuvat vielä kaikkiaan 60 suuntaviivaan (policy options). Osa suuntaviivoista on jo lähellä toimenpide-ehdotuksia, joilla tavoitteita voisi toteuttaa. Yksinkertaisuuden vuoksi näistä eri termeistä käytetään tässä tutkimuksessa yleensä vain sanaa: tavoite.

Turhan monopolisia, päällekkäisiä ja yksityiskohtaisia ajatuksia kirjattiin tavoitteiksi ja suuntaviivoiksi. Tavoitteiden osalta asiakirja oli selkeimmillään hollantilaisten ja englantilaisten kirjoittamana. Saksalainen versio tarkentui tavoitteissaan, mutta tuli samalla monisanaisemmaksi ja menetti paljon selkeydestään. Asiasisältö ei niinkään muuttunut merkittävästi.

Parin tavoitteen parissa suomalainen delegaatio teki tavallista enemmän töitä. Sisäasiainministeriölle oli tärkeitä saada innovaatiopolitiikka ja korkeamman opetuksen sekä yrityssektorin yhteistyö esille. Tämä ajattelu edusti uusinta aluepolitiikkaa, jossa panostetaan alueiden vahvuuksiin ja aktiiviseen yhteistyöhön eri toimijoiden välillä. Näitä ajatuksia kuvaavat tavoitteet piti kirjoittaa monta kertaa uudestaan ja selittää, mitä tarkoitetaan, koska ne edustivat uutta ajattelua Euroopassa.

Toinen vaikea kokonaisuus, joka oli enemmän ympäristöministeriön harteilla, oli pohjoisten luonnonolojen esille saaminen tavoitteissa. Mm. lyhyttä kasvukautta kuvaava kartta toimitettiin valmistelijoille, mutta se ei päässyt loppuraporttiin mukaan.

45 Käännetty myös: monikeskuksinen tai monikeskinen (polycentric spatial development)

Sen sijaan kuivuutta, maanjäristyksiä, tulvivia jokia ja muita Keski- ja Etelä-Euroopan luonnonilmiöitä ymmärrettiin paremmin ja ne sisällytettiin loppuraporttiin. Keski-lämpötilaa kuvaava kartta saatiin kuitenkin loppuraporttiin mukaan. Talven kylmyyden ja Itämeren jääpeitteen kustannusvaikutukset jäivät pois loppuraportista. Kun Suomi esitteli mm. kartan, josta näkyivät vallitsevat tuulensuunnat ja saastehiukkas-laskeumat, tämä ei luonnollisestikaan miellyttänyt Saksaa, jonka saasteita laskeutuu erityisesti Etelä-Suomeen. Kartta ei päässyt raporttiin missään vaiheessa.

Aivan loppuvaiheessa saksalaiset keksivät tavoitteen, että Euroopalle pitää laatia metsäsuunnitelma. Tästä lähtivät varoituskellot soimaan Suomen delegaatiossa. Maa- ja metsätalousministeriön tukemana ajatus kammettiin roskakoriin. Oli pelkona, että Keski-Euroopan näkökulmasta Suomen metsille luodaan suunnittelutavoitteita, jotka vähentävät meidän itsemääräämisoikeuttamme.

Vaikea periferia-kartta, joka leimasi eräät jäsenmaat reuna-alueiksi, muuttui lopullisessa raportissa kartaksi, joka kuvasi Euroopan eri nurkkien etäisyyttä toisistaan kilometreissä. Kartat muuttuivat siis mahdollisimman neutraaleiksi ja nykytilannetta kuvaaviksi, jotta ketään ei loukata ja ne voitiin hyväksyä.

Jos katsoo ESDP-loppuraporttia kokonaisuutena, se on selvästikin usean eri näkemyksen koonnos. Päälinjoiltaan se on ehkä selkeä, mutta yksityiskohdissa poukkoileva – jopa sekava. Tavoitteiden tarkkuusaste vaihtelee. Se on kokoelmana siitä, mitä usean eri kulttuurin edustajan yhteistyö rikkaimmillaan voi olla. Vaikka raporttia työstettiin useaan otteeseen uudelleen, sen tavoiteaineistoa ei saatu enempää karsittua ja selkiinnytettyä. Tämä vie osittain pohjaa raportin käyttökelpoisuudelta ja uskottavuudelta. On kuitenkin todettava, että raportti on yhteenveto siitä, mistä voitiin päästä yhteisymmärrykseen pitkän prosessin kuluessa. Raportti on eräänlainen suurin yhteinen tekijä Euroopan suunnitteluyhteistyössä, kuten UK:n edustaja sitä kauniisti matemaattisen termin avulla kuvasi.

10.6 ESDP-asiakirjan toteuttaminen Suomessa

Suomen kannalta ESDP-asiakirja ei sisältänyt mitään varsinaisesti uutta. ESDP-tavoitteet lähinnä vahvistivat jo olemassa olevia näkemyksiä. Tavoitteet ja suuntaaviivat tulivat hyvään aikaan Suomessa ympäristöministeriön johdolla käynnissä olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksen kannalta. Uusi laki tuli voimaan vuoden 2000 alusta. ESDP-tavoitteiden vaikutus näkyy rakennuslakiin perustuvissa uusissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, jotka valtioneuvosto hyväksyi 30.11.2000 eli puoli vuotta siitä kun ESDP-asiakirja oli hyväksytty Potsdamin ministerikokouksessa. Tässä kokouksessa ympäristöministeri Satu Hassi käytti Suomen puheenvuoron ja lupasi Suomen soveltavan ESDP-tavoitteita juuri näissä valmisteilla olevissa alueidenkäyttötavoitteissa. On mahdotonta tarkkaan määritellä suomalaisten tavoitteiden alkuperää, koska samaa ajattelua esiintyy monissa lähteissä. Voidaan kuitenkin todeta, että alueidenkäyttötavoitteissa käytetään samoja ilmaisuja kuin ESDP-asiakirjassa. Molemmissa mainitaan keskeisinä mm. kulttuuri- ja

luonnonperintö ja sen säilyttäminen. Suomen tavoitteita koskevassa valtioneuvoston päätöksessä kappaleessa "Tavoitteiden lähtökohdat" on alaotsikko "Tavoitteiden kytkentä Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoihin". Tässä kappaleessa todetaan:

"Suomalainen yhdyskuntakehitys ja siihen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet ovat pitkälti samanlaisia Euroopan unionissa havaittavien yleisten kehityssuuntien kanssa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovatkin sisällöltään ja painotuksiltaan samansuuntaisia ESDP-suuntaviivojen kanssa. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla edistetään osaltaan ESDP-suuntaviivojen toteuttamista Suomessa."

Eurooppalaiset tavoitteet vahvistivat suomalaista näkemystä keskusten sijainti- ja rakentamispoliitikan, liikenteen vähentämisen ja luonnon sekä kulttuurin monimuotoisuuden säilyttämisen tarpeellisuudesta.

Sisäasiainministeriössä uudistettavana ollut alueiden kehittämislaki (602/2002) ja siihen liittyvä valtioneuvoston asetus (1224/2002) eivät mainitse perustelutekstissä sanaakaan juuri hyväksytyistä ESDP-tavoitteista. Muuten uudistukseen liittyvät EU-säädökset ja unionin yhteistyö tulee kattavasti esille. Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta, joka on tehty 9.11.2000, ei myöskään mainitse ESDP-tavoitteita. Tavoiteohjelma edistää kuitenkin aluekeskusten kehittämistä ja pääkaupunkiseudun kasvupaineiden kanavoimista muualle Suomeen ESDP:n monikeskuksinen aluerakenne -tavoitteen mukaisesti. Sisäasiainministeriön kannalta tärkeintä olikin ESDP-työn ja kansallisen aluepolitiikan välillä vallinnut yhteinen näkemys kaupunkipoliitikan keskeisestä merkityksestä aluepolitiikan välineenä. Suomessa oli alettu korostaa yhä enemmän keskuksen tärkeätä asemaa suuralueensa kehityksen moottorina. Aluerakenteessamme on tärkeätä panostaa erityisesti pieniin keskuksiin, koska harvaan asuttujen alueiden lisäksi myös monet pienet keskukset ovat alkaneet kuihtua ja tämä kehitys nähdään lopun alkuna koko suuralueelle. Tässä tilanteessa Potsdamin päätös nostaa monikeskuksinen aluerakenne tärkeäksi tavoitteeksi, tuli hyvään aikaan. Viittaus polycentric-rakenteeseen onkin eniten käytetty viittaus kaikista ESDP-tavoitteista Suomessa ja todennäköisesti myös Euroopassa.

Eurooppalaisten tavoitteiden vaikutus suomalaiseen suunnitteluun tuli näin taatua kahdelta suunnalta sekä alueidenkäytön että aluekehityksen näkökulmasta. Nämä kaksi suunnittelumuotoa ovat suomalaisessa järjestelmässä kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään kaikilla tasoilla. Parhaiten yhteistyö näkyy maakuntatasolla, jota maakuntaohjelma ja maakuntakaava ohjaavat niitä yhdistävän maakuntasuunnitelman avulla. Toiminnalliseen maakuntaohjelmaan annetaan ohjeet lailla alueiden kehittämisestä ja valtioneuvoston hyväksymällä em. lain mukaisella tavoiteohjelmalla. Maakuntakaava puolestaan saa ohjeensa maankäyttö- ja rakennuslaista ja valtioneuvoston hyväksymistä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Näiden asiakirjojen sisältö ei voi olla keskenään ristiriitaista. Molemmat valmisteluvastuussa olevat ministeriöt olivat myös ESDP-prosessin valmistelijoita ja siten EU:n "hiljainenkin" tieto välittyi kahden ministeriön kansalliseen työhön.

Suomi panosti ESDP-tavoitteiden toteuttamiseen heti Saksan jälkeen seuranneella puheenjohtajuuskaudellaan syksyllä 1999. Tampereella järjestettiin aluesuunnittelusta ja kaupunki-/aluepolitiikasta vastaavien ministerien tapaaminen 4-5.10.1999. Ensimmäisenä päivänä käsiteltiin kaupunkipoliittista yhteistyötä. Toinen kokouspäivä oli kokonaan pyhitetty ESDP-tavoitteita koskevalle jatkotyölle. Kokoukselle jaettiin kaksi asiakirjaa⁴⁶, ”ESDP Action Programme” ja ”Discussion Paper on future co-operation in European Spatial Planning and Development”. Toimintaohjelmaan oli listattu kunkin osaprojektien raportoinnista vastuussa oleva taho, jäsenvaltio tai komissio. Toimintaohjelma toteutui tulevana vuosina vain osittain, mutta tärkeimmät kohdat kuten ESPON tutkimusyhteistyö on jatkunut rakennerahastokauden loppuun, vuoteen 2006, asti ja sen jälkeenkin. Suomen puheenjohtajuuskaudella aluesuunnittelukomitea oli jo muuttunut asiantuntijaryhmäksi, sitä ei saanut enää kutsua komiteaksi. Tampere asiakirjoissa toivottiin Expert group -kokouksien jatkuvan ja saavan vahvemman statuksen. Yhtenä vaihtoehtona esitettiin kiinteää yhteistyötä CDCR-komitean kanssa, jolla oli vakiintunut tehtävä. (Tampere 1999: 26-27) Tämä yhteistyö toteutuikin seuraavina vuosina ja asiantuntijatyöryhmästä tuli CDCR-komitean alainen työryhmä. Työryhmän status ei ole kovin korkea, mutta lakkautusuhan alla tämä vaihtoehto oli parasta, mitä komissio saattoi tarjota (vert. kappaleessa 6.3).

Mitä vaikutuksia ESDP-tavoitteilla tulee olemaan jatkossa unionissa, on vaikea arvioida näin lyhyellä aikavälillä. Todennäköisesti se jää lähinnä aluerakenne- ja aluepoliittiseksi referenssiasiakirjaksi, joka vähitellen vanhenee, joskaan ei välttämättä muutu vähemmän ajankohtaiseksi. Ei ole nähtävissä, että asiakirjaa tarkistettaisiin lähivuosina tai työtä muulla tavoin jatkettaisiin. Ehkä se tulee jäämään ainutlaatuiseksi ja ainutkertaiseksi prosessiksi. Mikään muu laaja talousalue ei ole laatinut vastaavaa asiakirjaa.

Tampere asiakirja päättyy seuraavaan tekstiin:

”Member States have a firm opinion that spatial planning shall remain the competence of Member States. This view is fully shared by the Commission. Nevertheless, enabling the Commission to play a stronger supportive role in the challenges facing spatial development at EU level should the Commission be requested to monitor territorial trends at European scale, to participate in developing European spatial development visions/strategies, and to promote a European spatial development dimension in relevant Community Policies?” (Tampere 1999: 31) (kirjoittajan alleviivaus)

Potsdamin päätelmissä vakuutetaan ensin, että jäsenvaltioiden suvereenisuus aluesuunnitteluasioissa ei ole uhattuna. Sitten määritellään jäsenmaiden ja komission välistä työnjakoa. Edellä oleva teksti kuvaa sitä ongelmaa, mikä jäsenmailla on. Aluesuunnittelun kompetenssi halutaan pitää jäsenmaiden käsissä, mutta apuun pyydetään ja tarvitaan komissiota seuraamaan kehitystä ja edistämään unionin politiikoita yhteisten näkemysten mukaisesti. Tampere kokouksen loppuraporttiin kirjattu retorinen kysymys heijastelee myös tulossa olevaa unionin roolin vahvistumista,

46 Julkaistu kokouksen jälkeen kirjana: Tampere Ministerial (1999)

jota silloin monella taholla mietittiin. Ajatus oli ilmassa. Se puettiin varovaisuussyistä kysymysten muotoon.

ESDP-työ on tähän mennessä ehkä eniten vaikuttanut ESPON-tutkimusyhteistyön kautta sekä Suomessa että koko EU:ssa. Laajan tutkimusohjelman tulokset alkavat olla nähtävissä. Suomi on osallistunut työhön erittäin aktiivisesti ja korkealaatuisesti saaden kiitosta monelta taholta. Ohjelmakauden lopussa vuonna 2006 Suomen panoksesta on ilmestynyt myös julkaisu: Positioning Finland in a European Space (Eskelinen & Hirvonen 2006). Tutkimusyhteistyö jatkuu entistä vahvempana uudella 2007-2013 ohjelmakaudella tukenaan vähän suurempi budjetti Interreg-yhteisöaloitteen puitteissa. Uusi tutkimusohjelma keskittyy enemmän aluepoliittisiin tutkimuskohteisiin, jotka ovat selkeämmin unionin kompetenssissa.

11 Koheesiopolitiikan sisältö muuttuu suunnitteluyhteistyön vaikutuksesta

11.1 ESDP:n vaikutukset näkyvät

Koko ESDP-prosessin ajan Euroopan komissio osallistui suunnitteluyhteistyöhön aktiivisesti aluesuunnittelukomitean sihteeristössä. Eurooppalaisten suunnitteluyhteistyön loppuraportin valmistuttua komissio lähti heti vuonna 1999 ensimmäisenä näytävästi soveltamaan ja viemään omalta osaltaan prosessia eteenpäin. Tämä näkyi mm. ESDP:n tuloksiin liittyvinä useina viittauksina monissa unionin julkaisuissa. Eikä ainoastaan viittauksina, vaan ESDP:n aineisto alkoi välittömästi näkyä myös komission aluekehityksestä ja koheesiopolitiikasta vastuussa olevan pääosaston tuottamissa julkaisuissa ja muissa teksteissä. Tällainen viittaus ja vaikutus oli nähtävissä mm. toisessa koheesioraportissa vuodelta 2001. Siinä todetaan, että taloudellisen muutoksen nopeuden ja siihen liittyvien haasteiden vuoksi koheesiopolitiikan on perustuttava kokonaisvaltaiseen pidemmän aikavälin näkemykseen ja sen tulee olla aktiivisuutta edistävää. Tulevassa politiikassa ei tästä syystä keskityttäisi yksinomaan ongelmiin vaan myös taloudellisen ja sosiaalisen koheesion tarjoamiin mahdollisuuksiin ja alueellisen epätasapainon vähentämiseen. ”Tämä näkemys vastaa jäsenvaltioiden ja komission Potsdamissa vuonna 1999 hyväksymiä Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoja, joiden tavoitteena on tasapainoisen aluekehityksen edistäminen Euroopassa”. Koheesiopolitiikassa on keskityttävä lähentymistä edistäviin tekijöihin ja rajalliseen määrään yhteisön edun mukaisia painopistealueita, jotta niukat resurssit saataisiin kohdennettua mahdollisimman hyvin. (Toinen... 2001: xxix-xxx)

Toinen koheesioraportti tarkentaa painopisteitä ESDP:n hengessä seuraavasti:

”Yhteenkuuluvuuden vahvistaminen, joka on määriteltä EU:n perustamissopimuksen artiklassa 158 tähtää pääasiassa tasapainoiseen kehitykseen koko unionin alueella. Tämä on perussyy myös Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivojen (ESDP) laatimiselle⁴⁷ aluesuunnittelusta ja -politiikasta vastaavien ministereiden kokouksessa Potsdamissa 1999. ESDP:ssä määriteltiin kolme päätavoitetta: monikeskinen eli polysentrinen kaupunkikehitys ja maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus; yhtäläinen infrastruktuurin ja tieto-aidon saavutettavuus kaikkialla EU:n alueella; sekä ympäristön ja kulttuuriperinteen harkittu käyttö. ESDP asettaa poliittisia ohjenuoria kaikille jäsenvaltioille, alueille ja paikallishallinnon viranomaisille sekä komissiolle. Samojen päämäärien tavoittelu ja yleistavoite yhtenäisestä ja kestävästä aluekehityksestä on myös

47 hyväksymiselle – olisi oikeampi termi (kirjoittajan huomautus)

EU:n aluekehitysrahaston rahoittaman rajanylittävän, ylikansallisen ja ylimaakunnallisen yhteistyön taustalla.” (Toinen... 2001: 29)

Koheesiopolitiikan sisältö on laaja – samoin on ESDP-tavoitteiden. Koska komission edustajat olivat hyvin läheisesti mukana ESDP-tavoitteiden luomisessa, syntyi paljon synergiaetua. Komissio pääsi seuraamaan jäsenmaiden kokoneiden aluekehityssuunnittelijoiden vuoropuhelua, ideointia ja raportointia siitä, mitä ajankohtaisia ongelmia kussakin jäsenmaassa oli, miten niihin oli tartuttu ja mitkä keinot olivat osoittautuneet parhaiksi. Työn kuluessa käytiin myös laajoja eettisiä keskusteluja ja arvioitiin työnjakoa unionin ja jäsenmaiden välillä kehittämistoimissa.

Kun ESDP-prosessi oli päättynyt ja yhteiset tavoitteet hyväksytty, nousi kaikkien mieleen kysymys, miten tästä jatketaan eteenpäin. Jotkut jäsenmaat - Alankomaat kärjessä - vaativat heti seuraavan ESDP raportin valmistelun aloittamista. Uusi raportti sai nimenkin. Siitä oli määrä tulla ESDP+, kuten Eurooppa 2000 ja Eurooppa 2000+ raportit. Mutta uuden raskaan neuvotteluprosessin käynnistäminen ei saanut jäsenmaiden edustajien enemmistön kannatusta. Lukuisiin kokouksiin ja moniin kymmeneen raporttiversioihin oli väsyttävä. Oli tarpeen vetää henkeä ja seurata ensin, mitä vaikutuksia saavutetuilla tuloksilla tulisi olemaan.

Samanlaisen ESDP-prosessin aloittaminen uudestaan olisi ollut mahdotonta toisestakin syystä. EU-varojen sisäinen tarkastus oli komissiossa kiinnittänyt huomiota vuosia kestäneeseen työhön, josta seurasi matka- ja muita kokouskuluja unionille. EU:lla ja komissiolla ei ollut selvää mandaattia koko työhön. Alueiden kehittämistä rahoitetaan rakennerahastojen kautta ja pääasiassa erilaisia kehittämisohjelmia apuna käyttäen. ESDP-tyyppisten suunnittelutavoitteiden laatimisella, jotka perustuivat jäsenmaiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön, ei ollut selkeää säädöspohjaa. Komission Legal Service -yksikkö suosittelee komissiolle irrottautumista tästä yhteistyöstä, kun ESDP-työ oli jo loppusuoralla. Yhteistyön viimeisinä vuosina kokousmatkoja korvattiin komission toimesta enää yksi edustaja/jäsenvaltio/kokous -periaatteella. Aikaisemmin oli korvattu kaksi edustajaa kustakin jäsenvaltiosta. Monet maat pitivät tätä ongelmallisena, koska jäsenmaista osallistui kokouksiin yleensä asiantuntija vähintään kahdesta ministeriöstä tai muulta taholta. Suomesta kokouksiin osallistui yleensä vähintään kaksi edustajaa, toinen sisäasiain- ja toinen ympäristöministeriöstä, johtuen siitä, että ESDP-työn laajuus oli useamman ministeriön tonilla. ESDP-työtä perusteltiin komission sisällä aina koheesiopykälillä, mutta tämä antoi liian löyhän perusteen jatkaa työn rahoittamista rahoitustarkastuksen mielestä. Taustalla oli myös EU parlamentin antamia varoituksia eräistä komission toimivallan ylityksistä ja varojen väärinkäytöstä. Komissiossa oli tultu varovaiseksi. Eikä ollut varaa ärsyttää Euroopan parlamenttia. ESDP-työ saatettiin kuitenkin loppuun ja jäsenmaat rahoittivat yhteistyötä sen päätökseen asti. Potsdamin ministerikokouksen jälkeen olisi kuitenkin useissa jäsenmaissa ollut vaikeata perustella matkakuluja uuden ESDP+ -kierroksen aloittamiseksi.

Potsdamin ministerikokouksen jälkeen aluesuunnittelukomitea lakkautettiin. Komissio kehitti jäsenmaiden vuoropuhelun jatkumiseksi uuden foorumin,

aluesuunnittelu- ja kaupunkiasioiden työryhmän⁴⁸, jossa asioita informoitiin molemmin puolin ja käytiin tärkeitä kehittämistyötä koskevia keskusteluja. Työryhmää alettiin kutsua lyhyesti SUD-työryhmäksi. Tämän EAKR-hallintokomitean alaisen työryhmän luominen osoitti komission taholta innovatiivista otetta löytää rahoitusta jatkotyölle, joka suuresti kiinnosti komission asiantuntijoita ja oli osoittautunut heille hyödylliseksi.

11.2 Ehdotus territoriaalisen koheesion säädöspohjaksi

Syksyllä 2002 em. SUD-työryhmässä oli esillä muistio: "What is territorial cohesion?", jonka kirjoittajat olivat Peter Schmeitz ja Derek Martin. Molemmat olivat aktiivisia maankäytön suunnittelun asiantuntijoita Alankomaiden National Spatial Planning Agency'stä, joka on ministeriöiden käytössä oleva korkein maankäytön suunnittelun asiantuntijayksikkö. Erityisesti jälkimmäinen kirjoittaja oli vaikutusvaltainen omassa maassaan esimiesasemansa⁴⁹ johdosta, mutta myös laajemmin, koska hän oli ollut ajoittain komissionkin palkkalistoilla luonnostelemassa asiakirjoja. Tällaisten asiantuntijoiden vaikutusvalta ulottui jäsenmaa-edustamista laajemmalle. Heillä oli suora keskusteluyhteys komission asiantuntijoiden ja pääosaston johdon kanssa. He olivat eräällä tavalla "sisällä" koko ajan. Schmeitz-Martin muistio oli tärkeä, koska se oli laadittu komission aloitteesta. Muistiossa todetaan, että se on

"A note written on explicit request of Jean Charles Leygues during the discussions at the EU seminar "The Union's priorities for the regions: defining community added value", in order to achieve progress in elaboration the concept of territorial cohesion in the light of the discussions on post 2006 Cohesion policies. The paper represents their (writers) personal ideas on territorial cohesion at the time of writing and is intended purely as an impetus to discussion in the SUD with a view to achieving this goal. It represents in no way the official point of view of the Dutch government." (Schmeitz & Martin 2002: 1) (kirjoittajan alleviivaus)

Muistio ei edustanut Alankomaiden kantaa asiassa, vaan pikemminkin komission aluekehitysasioiden johtajan ja päävaikuttajan Jean Charles Leygues'in kantaa, jota hän taitavasti hollantilaisten kautta ujutti SUD-työryhmälle. Muistio ehdottaa taloudelliselle ja sosiaaliselle koheesiolle vielä kolmannen ulottuvuuden ja perustelee sen tarpeellisuutta. Kolmas ulottuvuus on englanniksi nimeltään territorial (alueellinen). Kaiken tämän valmistelun takana ja tukena oli todennäköisesti vahva ranskalaisakseli. Johtaja Leygues'in päällikkönä oli ranskalainen aluekehitysasioista vastaava komissaari Barnier. Lisäksi oli Laekenissa edellisen vuoden (2001) joulukuussa pidetty huippukokous, joka oli valinnut Valéry Giscard d'Estaing'in johtamaan unionin uuden perustuslain kirjoittamista. Jälkeenpäin näyttää siltä, että perustuslain tekstin valmistelu koheesiopolitiikan osalta oli komissiossa jo käynnissä.

48 Working group "Spatial and urban development", SUD

49 Head of the International Affairs Division

Schmeitz-Martinin muistio (2002: 2-7) perustelee alueellista koheesiota koskevan keskustelun tarpeellisuutta, koska termiä pitää operationalisoida palvelemaan vuoden 2006 jälkeen tulevaa koheesiopolitiikkaa. Silloin alkaa uusi rakennerahastojen ohjelmakausi ja uusien painopisteiden ja suuntausten on aika muuttua konkreettisiksi. Tarvitaan koherentimpaa EU politiikkaa. Muistio kuvaa unionin aluerakennetta seuraavista näkökulmista: maantieteellinen monimuotoisuus ja taloudellinen keskittyminen, laajeneva EU (keskus-periferia -rakenteen vahvistuminen) ja alueellisen kehittämisen konsepti (monikeskuksinen kehitys). Viimeinen kohta viittaa keskeiseen ESDP-suuntaviivaan, jonka tarkoitus on tasapainottaa unionin aluerakennetta, jotta EU:n rakenne ei keskittyisi liikaa harvojen suurten kaupunkikeskusten varaan. Aluesuunnittelukomitean epävirallisissa keskusteluissa Ranska ja sen pääkaupunki Pariisi olivat liikaa keskittyneen aluerakenteen mallimaa. Katsottiin, ettei kasvun keskittyminen Lontoo-Pariisi-Hampurin kolmioon ollut tarkoituksenmukaista. Tällaisen kehityksen ei haluttu jatkuvan.

Territoriaalinen koheesio merkitsi EU-politiikkojen osalta seuraavia asioita: uusien jäsenmaiden ja vähemmän kehittyneiden alueiden integroiminen EU:n talouteen, jälkeensä jääneiden alueiden kasvukapasiteetin vahvistaminen sekä Euroopan-laajuisen tiedon ja innovaation luominen ja levittäminen. Tämä viimeinen kohta oli sovellutus ESDP:n tavoitteista, jotka korostivat tiedon ja koulutuksen tasavertaista saatavuutta sekä innovaatioiden ja tiedon levittämistä.

Muistion mukaan unionin säädöspohja tulee tarkistaa ja lisätä sinne alueellinen koheesio. Tätä perustellaan seuraavasti:

"Without a Treaty basis, the integration process and the development of relevant data, analyses, indicators, visions, etc. could drift rather aimlessly in political waters of the EU. This risk is all the greater because there is no explicit territorial 'pillar' in the EU framework and the EU ministers responsible for territorial development (often more than one per country) are not an influential political factor in Brussels. A Treaty basis would force the EU institutions, especially the Commission, to integrate (horizontal) territorial aspects into its policies and to strengthen the territorial coherence of its (sectoral) policies. Despite the Lisbon strategy there are still no strong horizontal structures for integrated policy development at the EU level." (kirjoittajan alleviivaus)

Kokonaisuudessaan muistio kertoo myös komission sisäisestä valtataistelusta – mitkä asiat ja kuka koordinoi ketä. Yllä esitetyt perustelut ovat aika merkillisiä. Tilastotietojen yhdenmukaistaminen on lähinnä Eurostat'in vastuulla ja kaksi koheesioraporttia oli jo julkaistu laajoine analyyseineen ilman, että tilastojen keruussa olisi raportoitu olevan mitään ongelmaa. Maankäytön suunnittelusta vastuussa olevilla ministereillä pitäisi olla enemmän vaikutusvaltaa EU-tasolla – miksi? Tosiasiassa oli kylläkin käynyt ilmi, että useissa jäsenmaissa maankäytön suunnittelun piirissä kadehdittiin sitä, että aluepoliittisilla organisaatioilla oli EU-rahoitusta, ministerikouksia ja vahvaa yhteistyötä eurooppalaisten kollegoiden kesken. Mutta riittääkö tämä syyksi työntää maankäytön suunnittelua EU:n toimivallan piiriin? Eikö maankäytön suunnittelu ole jokaisen jäsenmaan ydintoimintoja, johon ei haluta muiden

maiden tai komission puuttuvan? Mitä olisivat nämä muistion mainitsevat horisontaaliset rakenteet, joilla eri sektoripolitiikkoja integroitaisiin?

Muistio vakuuttaa edelleen, että

“a Treaty basis for territorial dimension of EU policies has nothing to do with an EU competence for spatial planning, and it is unfortunate that the latter is still used as an argument to prevent further policy innovations aimed at strengthening territorial coherence and effectiveness and efficiency of EU policies in the light of ambitions of Lisbon and the fundamental EU objective of a balanced and sustainable development. A reference in the Treaty to what is needed at the EU level will irrefutably forbid what is not needed, namely the involvement of the EU institutions with the land use and spatial planning policies of the Member States.” (kirjoittajan alleviivaus)

Muistiossa tulee konkreettisesti esiin kompetenssin pääongelma. Unionille ei haluta toimivaltaa jäsenmaiden sisäisessä maankäytön suunnittelussa – ainoastaan yhteisissä suunnitteluasioissa. Mutta yhteiset asiat vaikuttavat taas puolestaan kansallisiin – tästä tulisi unionin kasvavan toimivallan hinta.

Schmeitz-Martin muistio (2002:4) tekee myös konkreettisen ehdotuksen, miten säädöksiä voidaan muuttaa. Tarvitaan vain

“minimal change of Article 2 EU Treaty (objectives) and Article 2 EC Treaty (community tasks) by inserting next to economic and social cohesion ‘and ...territorial cohesion’. In view of legal transparency, it may be desirable to also insert some short wording in Article 158 and 159 of the EC Treaty, under the title ‘Economic and Social Cohesion’, to lay down explicitly the division of tasks between the Member States and the Commission, for instance:

“The Commission and the Member States formulate in close cooperation the principles of balanced and sustainable development of the European territory. The Commission analyses European territorial trends, reinforces the territorial coherence of the EU policies and facilitates and stimulates cooperation between the Member States on issues concerning cross border and transnational territorial development. The Member States are responsible for territorial planning in their own territory.”

Työnjako komission ja jäsenvaltioiden välillä olisi tämän ehdotuksen mukaan selvä. Muistio ei kuitenkaan johtanut päätöksiin, koska SUD-työryhmä on ainoastaan keskustelevala foorumi. Se soveltui hyvin valmisteilla olevien uusien asioiden testauspaikaksi.

Hollantilaisen ehdotuksen sisältöön on voinut vaikuttaa sekin, että he olivat hyvin kiinnostuneita rajanylittävän ja ylikansallisen suunnittelun vahvistamisesta unionissa. Kirjoittaja työskenteli vuosina 2000–2001 EIPA-instituutissa⁵⁰ Maastrichtissa, joka sijaitsee Alankomaissa lähellä Saksan rajaa. Tällöin eräät instituutin asiantuntijat kertoivat, että saksalaisia ärsytti välillä melkoisesti Alankomaiden aktiivisuus suunnitella myös Saksan puolella olevia alueita. Keski-Euroopassa jäsenvaltioiden

50 European Institute of Public Administration (EIPA)

välistä rajaa tuskin huomaa keskellä tiiviisti jatkuvaa yhdyskuntarakennetta. Ei ole ihme, jos suunnitelmat ja kartat eivät aina pääty valtioiden välisellä rajalla.

11.3 Territorial Development Council -ehdotus

Syksyllä 2003 oli SUD-työryhmän sisällä otettu epävirallinen ydinryhmän valmistelu käyttöön. Tarkoituksena oli vaikuttaa kolmannen koheesioraportin sisältöön, josta sisäpiirillä oli jo siinä vaiheessa ennakkotietoja. Ydinryhmään kuuluivat Alankomaiden, Yhdistyneen Kuningaskunnan ja Tanskan asiantuntijat, jotka olivat myös maidensa edustajia SUD-työryhmässä. Ryhmä kutsui itseään Mermaid-ryhmäksi ehkä Kööpenhaminassa sijaitsevan pienen merenneitopatsaan mukaan. Ryhmä laati mm. muistion: "Managing the territorial dimension of EU policies after enlargement" (Mermaid 2003).

Muistion tarkoitus oli jatkaa ESDP-suuntaviivojen soveltamista Lissaboniin strategiaan ja unionin laajentumisen asettamien haasteiden valossa. Muistio pohti alueulottuvuuden hallinnoimista EU:ssa ja miten tämä ulottuvuus liitetään rakennerrahastojen koheesiota edistävään investointitoimintaan. Laajentuminen vaatii uutta alueajattelua, mieluummin monikeskuksista kuin keskus-periferia konseptia. Aluepolitiikan tulee keskittyä enemmän kehityspotentiaalin hyödyntämiseen eikä ongelmien ratkaisuun. EU:n eri sektoreiden politiikoilla on merkittävät alueelliset vaikutukset. Politiikoita tulee kohdentaa räätälöidyllä tavalla koheesiotavoitteiden, kestävän kehityksen ja alueellisen tasapainon savuttamiseksi. Uusiksi välineiksi ehdotettiin mm. alueellisten vaikutusten arvioimista (territorial impact assessment) ja käynnissä olevaa ESPON-yhteistyötä.

Muistiossa ehdotettiin perustettavan poliittinen elin, jota kutsutaan nimellä "Territorial Development Council", joka analysoisi, seuraisi ja johtaisi Euroopan alueellisen kehittämisen strategiaa. (Mermaid 2003: 1-4, 20) Council-ehdotus merkitsi todennäköisesti, että haluttiin luoda pysyvä poliittinen elin, joka johtaisi unionin alueellista kehittämistä. Asiantuntijatyöryhmä ei enää riittänyt ehdottajille. Kun kolmas koheesioraportti julkaistiin, siinä ei ollut sanaakaan näistä hallintoratkaisuista.

11.4 Alankomaiden puheenjohtajuuskausi syksyllä 2004

Hollantilaiset valmistautuivat tulevaan puheenjohtajuuskauteensa huolella ja varhain (Dutch 2003: 1-3, Outline 2004: 1-16). Tavoitteet olivat hyvin kunnianhimoiset. Päättökäsi oli viedä ESDP-prosessia eteenpäin kehittämällä territoriaalista ulottuvuutta EU-politiikoissa ja lisäksi yhteistyötä jäsenmaiden välillä alueellisessa kehittämisessä. He valmistautuivat järjestämään poliittisen keskustelun siitä, miten ja missä laajuudessa EU-politiikkojen territoriaalista ulottuvuutta voitaisiin parhaiten

soveltaa. Sisämarkkinoiden eteneminen ja eurooppalaisen yhteistyön vahvistuminen edellyttivät, että tilkkutäkkimäistä kansallisten järjestelmien kirjavuutta yhdenmukaistettaisiin tehokkuuden lisäämiseksi. Euroopassa on huomattavaa sosio-ekonomista alueiden sisäistä ja välistä epätasapainoa sekä suuria eroja kehittymismahdollisuuksissa. Globaaleja palveluja koskevat investointipäätökset suosivat suuria metropolialueita. Markkinavoimat vahvistavat näin Euroopan suuria keskuksia. Unionin alueelliseen kehitykseen vaikuttavat investointi- ja muut päätökset tehdään kasvavassa määrin EU:n ulkopuolella. Hollantilaiset viittasivat muistiossaan huonon koordinoinnin kustannuksiin. Aiheesta oli valmistunut selvityskin komission toimesta⁵¹.

Poliittisen keskustelun asialistalle hollantilaiset listasivat alustavasti useita aiheita:

- The policy framework: ESDP-raportti laadittiin 15 jäsenmaan toimesta. Nyt tulisi keskustella siitä, palveleeko se 25/27 jäsenmaan tarpeita. Olisi tärkeätä päästä ESDP-prosessissa uuteen vaiheeseen.
- The instrument for policy development: ESPON tutkimusohjelman jatkamisesta vuoden 2006 jälkeen oli syytä keskustella. ESPON tutkimusohjelmasta on tulossa tärkein instrumentti, jolla kytketään alueanalyysi unionin pääasiallisesti sektorikohtaiseen poliittiseen prosessiin.
- The instrument for cooperation: Jäsenmaiden yhteistyövälinettä, Interreg IV -ohjelmaa, tuli valmistella.
- The legal framework (EU Constitution): Eurooppa-konventti oli kiinnittänyt huomiota EU-politiikkojen territoriaaliseen ulottuvuuteen ehdottaen perustuslakiluonnokseen jaettua vastuuta (shared competence, unionin ja jäsenvaltioiden välillä) unionin territoriaalisen koheesion lujittamiseksi. Ei ollut kuitenkaan selvää, mitä tämä sisältäisi ja mitä keinoja käytettäisiin tavoitteen saavuttamiseksi. Aluepolitiikkaministerien tuli ottaa aloite käsiinsä ja selventää asiaa, koska he olivat alan asiantuntijoita.
- The political framework: Lissabonin ja Göteborgin strategia antaa muutosprosessille poliittiset puitteet. Unionille oli määrä kehittää vuoteen 2010 mennessä dynaaminen ja kilpailukykyinen tietoon perustuva talous (knowledge-based economy). Vuonna 2005 oli tulossa tilanteen väliarviointi.
- Territorial governance: Eräät menetelmät ja menettelytavat edistivät aluekehityksen hallinnointia, kuten integroidut vaikutusanalyysit, avoimen koordinoinnin menettely ja alue-asiantuntijoiden käyttö sektoripolitiikan kehittämisessä.

Näitä kaikkia asioita ei pystytty viemään eteenpäin. Ratkaisuksi tuli hollantilaisten laatima unionin territoriaalinen agenda, joka ulottuisi kaudelle 2004–2006 (Intentions 2004: 1–9). Tämän toteuttamiseen tarvittiin myös seuraavien EU-puheenjohtajamaiden myötävaikutusta. Alankomaiden kaudella hyväksyttäisiin kauden

51 The spatial impact of community policies and the cost of non co-ordination (2001)

toimintasuunnitelma (agenda), Luxemburgin kaudella (kevät 2005) käsiteltäisiin ESPON II -ohjelmaa, Yhdistyneen Kuningaskunnan kaudella seuraavaa Interreg IV -ohjelmaa, Itävallan kaudella aluehallinnon kehittämistä ja perustuslakiuudistusta sekä Suomen puheenjohtajakaudella syksyllä 2006 oli tarkoitus hyväksyä EU:n alueellisen koheesion puitteet eli sopimus uudesta perustuslaista. Muilta osin aikataulu on onnistunut pitkälti, mutta uuden perustuslaillisen sopimuksen ratifioinnista jouduttiin luopumaan.

Hollantilaiset korostivat, ettei ESDP-prosessin jatkamisella pyritä pitkällä tähtäyksellä maankäytön suunnitteluun unionin tasolla eikä ylhäältä alaspäin suuntautuvaan unionin sektoripoliittikkoihin sitovaan alueelliseen koordinaatioon. Ei myöskään ollut tarkoitus luoda erillistä aluepoliittista pilaria ja aluelainsäädäntöä eikä uusia tarpeettomia hallintorakenteita tai byrokratiaa EU-tasolla. Hollantilaiset halusivat integroida territoriaalisen ulottuvuuden unionin sektori- ja rakennepoliittikkaan eikä luoda erillistä territoriaalista koheesiopoliittikkaa omine EU-säädöksineen. Territoriaalista koheesiopoliittikkaa johtaisi poliittisesti epävirallinen alueministerien kokous (Informal Territorial Council). Tätä ohjausta kutsuttiin Alankomaiden muistiossa OMC:ksi (Open Method of Coordination⁵²). Avoin koordinaatio toimisi perustana unionin territoriaaliselle koheesiopoliitikalle. Menettelyn avulla voidaan luoda (epävirallisia) alueellisia strategia-asiakirjoja, katsauksia ja skenaarioita sekä ohjata poliittisesti ESPON tutkimusohjelman alueanalyysijä. Unionin perustuslain toivottiin antavan prosessille säädöspohjan. EU-politiikkojen alueulottuvuutta koskevat päätökset säilyisivät eri sektoreita edustavien ministerikokousten käsissä.

Uuden rakennerahastojen ohjelmakauden 2007–2013 kynnyksellä ja unionin perustuslakia koskevan keskustelun ollessa käynnissä oli välttämätöntä saada ministerit keskustelemaan sisältökysymyksistä ja termien merkityksestä. Mitä territorial cohesion tulisi merkitsemään eri tahoille ja eri suunnittelu- sekä päätöksentekotasolla? Lisäksi oli tarkoitus keskustella lähempänä käytäntöä olevista asioista, kuten mm. alueanalyysien käytöstä vaikuttavuusanalyysissä, tulevasta komitearakenteesta ja alueasiantuntijoiden käytöstä sektoripoliittikkojen kehittämisessä.

Ministerikokous järjestettiin 29. marraskuuta 2004 Rotterdamissa. Kokoukseen kutsuttiin territorial policy -ministerit ja kokouksen nimeksi tuli "EU informal ministerial meeting on territorial cohesion". Seuraavana päivänä keskustelun aiheena oli kaupunkien kehittäminen EU-politiikkojen puitteissa. Ministerikokous meni suunniteltua ehkä vielä pidemmälle ja käynnisti poliittisen keskustelun alueellisen koheesion ja kilpailukyvyn välisestä yhteydestä, "sillasta", jona toimisivat unionin territoriaaliset politiikat ja kestävä taloudellinen kehitys eli siitä, miten alueelliset politiikat voisivat vahvistaa Lissabonin ja Göteborgin strategiaa. Kokous hyväksyi poliittisen asialistan (agenda), jolle sijoitettiin ministeritason yhteistyön toimet tulevilla puheenjohtajuuskausilla Saksan kauteen asti keväällä 2007.

52 Määrittely on kappaleessa 6.4

Ministerikokouksen päätelmissä (Rotterdam 2004a: 1-3) todetaan territorial koheesio tärkeäksi sekä kilpailukyvyn lujittamisessa että eriarvoisuuden vähentämisessä. Kaupunkien todetaan olevan avainasemassa tässä asiassa. Unionin politiikoilla on lisääntyvä vaikutus jäsenmaihiin ja niiden alueisiin. Keskenään ristiriitaiset politiikat vähentävät unionin toimien tehoa ja saattavat johtaa unionin resurssien vähemmän tehokkaaseen kohdentamiseen. Nämä alueelliset haasteet vaativat koko unionin alueen yhtenäistä ja monimuotoisuuden huomioon ottavaa kehittämistä. Alueellinen koheesio on sekä monialainen että monitasoinen käsite, jota voidaan soveltaa seudullisella, kansallisella, ylikansallisella ja unionin tasolla. Se tuo integroidun, pitkän tähtäyksen lähestymistavan alueellisten mahdollisuuksien käyttöön. Ministerit sopivat, että saatavilla olevat analyysit (mm. ESPON tutkimus-ohjelman loppuraportoinnista) kootaan tosiasioihin perustuvaksi (evidence based) synteisiraportiksi, joka kuvaisi unionin alueellista tilaa (territorial state of the union). Raportin ensimmäisestä luonnoksesta keskusteltaisiin seuraavassa ministerikokouksessa Luxemburgissa keväällä 2005.

Suomea edustanut ympäristöministeri Enestam käytti kokouksessa puheenvuoron, jossa hän kannatti ”alueellista koheesiota koskevaa ministeritason yhteistyötä ja katsoi sen olevan luonteva jatko vuonna 1999 hyväksytyjen Euroopan aluesuunnittelua ja aluekehitystä koskevien suuntaviivojen toteuttamiselle”. Suomi ”painotti tarvetta vaikuttaa valmisteltavalla alueellisen koheesio synteetidokumentilla jo prosessin alkuvaiheessa yhteisön koheesiopolitiikan strategisiin linjauksiin” ja ”lupasi omalta osaltaan tehdä parhaansa vuoden 2006 jälkipuoliskon puheenjohtajana prosessin eteenpäin viemisessä sen tärkeässä loppuvaiheessa”. Suomen puheenjohtajakaudella syksyllä 2006 käytiin keskusteluja territorial-agendasta, mutta ministerikokousta ei järjestetty. Osasyynä lienee ollut perustuslain uudistuksen viivästyminen oletetusta aikataulustaan. Mainittakoon vielä, että Rotterdamin ministerikokouksessa Belgia käytti puheenvuoron, jossa se ”katsoi, että EU:n tasolla ei tarvita nykyistä enempää aluesuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä”. (Rotterdam 2004b: 6)

Eräs mielenkiintoinen ristiriita sisältyy puheenjohtajana toimineen Alankomaiden päätelmiin kokouksen annista. Ensin todetaan ministerien olleen yksimielinen siitä, että tulevana vuosina ministeritason yhteistyö perustuu periaatteeseen, ettei se johda uusiin menettelyihin tai sääntöihin (procedures or rules), mukaan lukien olemassa olevat ministerikokousjärjestelyt (council structures). Poliittisella agendalla on kuitenkin avainkohtana ehdotus uudeksi EU perustuslaiksi siihen sisältyvine alueellisen koheesio -artikloineen. Tämä, jos mikään, on ”uusi sääntö”. Poliittisen keskustelun ja agendan tarkoituksena oli, että ministeriyhteistyön puitteet tarkistetaan vuoden 2006 jälkeen ottaen huomioon koheesiopolitiikan muuttunut sisältö ja mahdollisesti muuttunut säädöspohja⁵³. (Rotterdam 2004a: 2-3) Näytti siis siltä, että unionin säädöspohjaan tulossa olevan alueellisen koheesio odotettiin merkitsevän yhteis-

53 "The Ministers agreed that by the end of 2006 or the beginning of 2007 their cooperation should be reviewed in view of the changing context after 2006 (new cohesion policy, probably a new Treaty)."

työn sisällön muuttumista, jolloin voidaan myös ministerikokouksen status muuttaa viralliseksi. Komission vahvistuvasta roolista ei ole sanaakaan johtopäätöksissä.

Rotterdamin ministerikokouksen tuloksia ei koskaan viety eduskunnan suuren valiokunnan käsittelyyn, ainoastaan tiedoksi. EU-ministerivaliokunnassa asia oli esillä 26.11.2004. (Rotterdam 2004b: 5) Kun ympäristöministeriö kirjallisesti informoi Rotterdamin ministerikokouksen johtopäätöksistä eduskunnan suurta valiokuntaa, ministeriöitä, valtioneuvoston kansliaa ja Suomen EU-edustustoa Brysselissä, perusmuistiossa ja kokousraportissa todettiin, ettei yhteistyön ”tarkoituksena ole luoda uusia menettelyjä, rakenteita tai säännöksiä”. (Rotterdam 2004b: 5 ja Rotterdam 2004c: 5). Sanomatta jäi Rotterdamin johtopäätöksien lopussa ollut selvä aikomus tarkistaa rakenteita, kun perustuslaki on hyväksytty. Jäikö Suomen kokousdelegaatiolta huomaamatta Alankomaiden (ja komission?) mahdollisesti tarkkaan miettimä viritys? Annettiinko kokousraportin suomalaisille lukijoille ja päättäjille väärä tai ainakin puutteellinen kuva siitä, mitä oli suunnitteilla?

Suomessa ministeriöiden käytössä oleva perusmuistio-malli, jolla raportoitiin unionin kokouksista, sisältää kohdan: EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely. Tämä kohta oli ympäristöministeriön valmistelussa jätetty täyttämättä, vaikka koheesiopolitiikalla on vankka oikeusperusta unionin säädöksissä – tosin ainoastaan sosiaalisen ja taloudellisen koheesion osalta. Nyt oltiin muuttamassa tätä säädöspohjaa, mutta siihen ei mitenkään viitata muistiossa.

11.5 Saksa selvityttää kantaansa eurooppalaisten asiantuntijoiden avulla

Kesällä 2002 Saksan liittovaltion virasto, joka on vastuussa rakentamisesta ja alue-suunnittelusta⁵⁴, käynnisti tutkimusprojektin ”Future Division of Responsibilities between the European Union and the Member States in the Field of Spatial Planning” (Battis 2003: 1–7). Ohjeet tutkimukselle antoi liikenteestä, rakentamisesta ja asumisesta vastuussa oleva liittovaltion ministeriö⁵⁵. Kilpailutuksen jälkeen lakitoimisto Nörr Stiefenhofer Lutz valittiin työstämään projekti, jota varten koottiin komitea eurooppalaisista suunnittelulainsäädännön asiantuntijoista. Komiteaa johti professori Ulrich Battis, joka on perustuslakioikeuden asiantuntija Humboldt yliopistossa Berliinissä. Jäseninä olivat Ranskan, Kreikan, Puolan, Espanjan, Ruotsin ja Yhdistyneen Kuningaskunnan yliopistojen ja korkeakoulujen professoreita⁵⁶. Edellä mainitun lakitoimiston rechtsanwalt Holger Schmitz toimi komitean sihteerinä. Tutkimusprojektin käynnistäminen liittyi käynnissä olleen Eurooppa-valmistelukunnan (the

54 Federal Office for Building and Spatial Planning

55 Federal Ministry for Transport, Building and Housing

56 Prof. Dr. Gérard Marcou, Directeur des Instituts Groupement de Recherche sur l'Administration locale en Europe, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Prof. Dr. Dimitris Melissas, Panteion University Athens

Prof. Dr. Zygmunt K. Niewiadomski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Prof. Dr. Santiago González-Varas, Facultad de Derecho, Universidad de León

Prof. Dr. Hans Mattsson, Royal Institute of Technology, Kungl. Tekniska Högskolan

Prof. Martin Loughlin, Professor of Public Law, London School of Economics & Political Science

European Convention) työhön ja vuoden 2004 hallitustenväliseen konferenssiin. Tarkoitus oli valmistella Saksan kantaa unionin perustuslaillista uudistusta koskevassa asiassa. Komitealla oli aineistonaan Euroopan perustuslakiluonnos, joka oli jaettu Eurooppa-konventille 6. helmikuuta 2003 (Doc. CONV 528/03).

Komitean ensimmäinen kokousraportti (Battis 2003: 1-7) paneutui mm. ottamaan kantaa termeihin. Asiantuntijoiden kanta oli, että spatial development oli suositeltavampi termi kuin spatial planning. Spatial development -termi sopii paremmin käytettäväksi unionin ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Ruotsin ja erityisesti UK:n asiantuntija piti laaja-alaisempaa termiä spatial development suositeltavampana, koska se sopi paremmin dynaamiseen ja muuttuvaan aluesuunnittelulainsäädäntöön. Asiantuntijat päätyivät suosittelemaan spatial development -termin käyttöä perustuslakiluonnoksessa ja pitivät erittäin tärkeänä, että perustuslakiluonnoksessa käytävien termien merkityksestä vallitsee yksimielisyys jäsenmaiden kesken.

Loppuraporttinsa⁵⁷ Battis'in komitea antoi maaliskuussa 2005 (Battis 2005: 5-7, 20-21, 25-26, 32-33, 37). Komitea pyrki selvittämään, mitkä toimenpiteet vaativat EU-tasoista säädöspohjaa tai koordinoitua, kun otetaan huomioon rajanylittävä kehittäminen unionin alueella ja miten nämä huomioidaan Euroopan perustuslain tekstissä.

Asiantuntijakomitean tärkeimpiä vaatimuksia oli, että perustuslakiuudistuksessa tulisi säilyttää Euroopan spatial development -säädösten soft law -luonne. Perusteluna esitettiin mm., ettei ESDP-raportti olisi koskaan syntynyt, jos se olisi määritelty jäsenmaita sitovaksi ohjelmaksi. Tämä ei kuitenkaan asiantuntijoiden mielestä merkitse sitä, että Euroopan spatial development -työlle luotaisiin kokonaan "non-binding" puitteet. Yksimielinen kanta oli, että säädösten soft law -luonne säilytettäisiin ja Euroopan perustuslailliseen sopimukseen kirjoitetaan unionin omaehtoista koordinoitua palvelevia menettelytapasäädöksiä. Menettelytapojen tulee myös velvoittaa informoimaan suunnittelusta jo valmisteluvaiheessa. Tavoitteena oli taata jäsenmaiden välinen keskinäinen koordinaatio mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi projektien alueellisia seurausvaikutuksia voitaisiin selvittää unionin alueella. Komitean mielestä on tärkeitä standardisoida menettelytapoja ja tukea eri suunnittelutahoja rajanylittävässä, ylikansallisessa ja alueiden välisessä yhteistyössä. Tämä olisi soveliaain ratkaisu, koska yhtenäisen Euroopan alueellinen kehittäminen riippuu erityisesti unionin ja sen jäsenmaiden keskinäisestä koordinaatiosta.

Asiantuntijat eivät pitäneet tarpeellisena, että Euroopan perustuslaki antaisi unionille mitään valtuutusta (provision on competence) koskien aluesuunnittelua. Saksan osalta raportti toteaa, että

"The prevailing position adopted in Germany was characterized by a fundamental rejection of any competence whatsoever at the European level for the area of spatial development".

57 Structure of Spatial Development within the Constitution for Europe. Expert Opinion on the Position Adopted by the EU Member States on the Future Division of Responsibilities in the Area of Spatial Development between the European Union and its Member States. Final report, March 2005.

Kaksi Saksan liittovaltion ministeriötä⁵⁸ esitti pelkonsa siitä, että jos unionilla on "valtakirja" (competence) aluesuunnitteluun, tästä seuraisi uusia tukikelpoisia kohteita ja taloudellisten resurssien uudelleen ohjaamista.

Battis'in komitean asiantuntijat suosittelivat, että territoriaalinen koheesio määriteltäisiin EU:n tavoitteeksi taloudellisen ja sosiaalisen koheesion tavoin. Valtuutus aluesuunnitteluun tulisi tukitoimia koskevista säädöksistä (supporting measures), joiden avulla unioni koordinoi, täydentää tai tukee eurooppalaista aluesuunnittelua. Komitea toteaa, että

"In substance, the legislative competence appears to be limited to provisions of supporting nature. This is in line with the principle of subsidiarity which limits all competences specified in the policy area. According to the principle of subsidiarity as stated in Art. I-11(3) of the Constitution for Europe, the Union shall act in areas which do not fall within its exclusive competence only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but rather, owing to the scale or effects of the proposed action, can be better achieved at the Union level. Substantive provisions at the Union level would not meet the requirements of national, regional and local planning in many respects. Measures taken on the basis of Art. III-221(3) of draft Constitution are limited in substance by the structures of national planning systems. Hence the Union competence appears to be restricted to the adoption of procedural provisions in order to support and promote the implementation of cross-border, trans-national and inter-regional projects." (kirjoittajan alleviivaus)

Asiantuntijat hylkäsivät unionin ja jäsenmaiden välisen jaetun toimivallan -vaihtoehdon, koska katsoivat jaetun toimivallan lisäävän keskittymistä. Ehkä pitäisi sanoa vielä jyrkemmin kuin mitä komitean raportti. Jaettu toimivalta mahdollistaa vallan keskittymisen komissiolle, koska jaetussa toimivallassa jäsenvaltiot voivat säätää lakeja vain siltä osin kuin unionille ei ole laadittu yhteistä lainsäädäntöä.

Vastoin komitean suositusta Eurooppa-valmistelukunta eteni kuitenkin antamaan perustuslakiluonnoksessa enemmän valtuuksia unionille. Komitean johtopäätöksissä todetaankin seuraavaa:

"Part III of the Constitution the 'economic, social and territorial cohesion' was declared to belong to the political sphere of the European Union, and Art. III-220-224 contain the individual authorization required pursuant to Art. I-12(6) of the Constitution in order to exercise shared competence. The general clause on structural policy for realization of the cohesion objective contained in Art. III-220, first sentence, deserves particular mention; it determines the so-called convergence objective, a part objective of economic, social and territorial cohesion. Art. III-221(1) of the Constitution imposes an obligation to the EU to coordinate its sectoral policies affecting territorial issues in order to strengthen territorial cohesion. Art. III-221(3) regulates the measures which the Union is authorized to undertake. However, this provision is particularly vague. Yet

58 Federal Ministry for Economics and Labour ja Federal Ministry of Finance

the wording, history and position of Art. III-221(3) within the Constitution do indicate that the Union has legislative competence for the area of 'territorial cohesion'. Otherwise this provision would be devoid of any meaning whatsoever. Admittedly, the provision does not authorize the EU to adopt a European law on spatial planning or to enact other regulations which interfere with national planning systems. However, on the basis of the provision, the EU is entitled to enact legislation for the promotion of cross-border, interregional and transnational cooperation and, in particular, may establish procedural standards. This encompasses the possibility of drawing up a European spatial development concept.

This means that the provision on Union competence in the area of spatial development by far exceeds the recommendations made by the Council of Experts, namely to include spatial development among the co-called supporting measures. What is particularly significant in this respect is that when classifying 'territorial cohesion' among the shared competences and when conferring specific authority, the necessary specifications were not set out." (kirjoittajan alleviivaukset)

Komitea totesi selvästi, että perustuslakiluonnoksessa on annettu unionille eli komissiolle huomattavasti enemmän valtuuksia aluesuunnittelussa kuin mitä asiantuntijat katsovat voivansa suositella. Komitea mainitsi esimerkkinä, että jo silloisessa Euroopan aluekehittämisrahaston asetuseronnoksessa, komissio lähtee siitä, että sillä on mm. alueellinen yhteistyö vastuullaan. Komitea toteaa, että koska on vaikeata ennustaa, miten unionin toimielimet – lähinnä komissio – tulevat käyttämään valtuutustaan, joka niille ollaan myöntämässä, tälle toiminnalle tulee luoda säädellyt puitteet. Näiden puitteiden puuttumista pidetään merkittävänä (ilmeisesti myös huolestuttavana) seikkana. Professori Battis'in komitean raportissa mainitaan vielä, että Saksan oikeuksien turvaamiseksi on tärkeää osallistua tähän unionin kompetenssin rajaamistyöhön. Lisäksi arvellaan, että tehokas keino turvata Saksan edut on ottaa työhön mukaan myös muiden jäsenvaltioiden asiantuntemusta.

11.6 Ministerikokous Luxemburgissa toukokuussa 2005

Rotterdamin ministerikokous marraskuussa 2004 oli ladannut Luxemburgille paljon selvitettävää. Seuraavassa ministerikokouksessa oli määrä esitellä ensimmäinen versio synteisiraportista, joka kuvaisi unionin alueellista tilaa käyttäen pääasiallisena aineistonaan ESPON tutkimustyön tuloksia.

Ministerikokous pidettiin 20.–21.5.2005. Kokouksen nimenä oli esityslistassa: Informal Ministerial Meeting on Regional Policy and Territorial Cohesion. Nimessä ei enää mainittu spatial development tai planning termejä. (Luxembourg 2005a: 1)

Kokoukselle jaettiin ”Territorial State and Perspectives of the European Union” -raportti, jonka sisältö toistaa pääasiallisesti jo aikaisemmin todettua koheesiopolitiikan yleistä perustelua ja alueellisen kehityksen haasteita. Raportti hyödyntää

yleisellä tasolla ESPON-tutkimusohjelman tuloksia ja esittelee parhaita esimerkkejä Interreg-ohjelmista. Johtopäätöksissä todetaan mm., että johdonmukainen EU politiikka edellyttää komission ja aluesuunnitteluministerien roolin vahvistamista sekä eksperttiryhmää ja tehokasta komiteatyöskentelyä. Euroopan alueellisen yhteistyön (European Territorial Cooperation, ETC) strategisena projektina nostetaan esiin mm. rannikkoalueiden integroitu kehittäminen sisältäen mm. "coastal defences". (Luxembourg 2005b:1-23) Jos tällä todella tarkoitettiin rannikkoalueiden puolustamista, raportti ehdotti alueellisen koheesion sisällön laajentamista aivan uuteen suuntaan. Eikä kukaan kommentoinut tätä. Oliko tämä komission testi, miten pitkälle alueellinen koordinointi voisi yltää?

Jäsenvaltioiden puheenvuorot ministerikokouksen alueellista koheesiota koskevassa istunnossa jaettiin jälkepäin yhteenvedon. (Luxembourg 2005d: 1-38) Tässä yhteenvedossa on vain 16 jäsenmaan, komission ja Euroopan investointipankin kannanotot. Mm. Saksan puheenvuoro puuttuu. Oletettavasti Saksan edustaja oli paikalla, mutta ei käyttänyt puheenvuoroa tai ei luovuttanut sitä kirjallisessa muodossa. Saksan kanta olisi ollut mielenkiintoinen, koska se oli valmistautunut hyvin tulossa olevaan koheesipolitiikan sisällön uudelleen määrittelyyn, kuten edellä kappaleesta 11.5 oli nähtävissä. Ehkä Saksa jätti puheenvuoronsa harkiten pois kokouksen yhteenvedosta? Saksan kannanmuodostus oli vaikea prosessi ja se oli todennäköisesti kansallisesti kesken? Itävalta, vuoden sisällä tulossa oleva puheenjohtajamaa, esitti hyvin varovaisen kannanoton. Itävalta korosti alueellisen koordinoinnin joustavia järjestelyjä ja laaja-alaista yhteistyötä ja ilmoitti olevansa halukas jatkamaan prosessia seminaarityyppisenä ja asiantuntijatasolla – ei poliittisella. Itävalta oli aikaisemminkin (marraskuussa 1998) ratkaissut hankalan poliittisen ministerikokous-ongelman muuttamalla sen omalla kaudellaan seminaariksi, johon ei ministereitä kutsuttu. Komission edustaja Danuta Hübner antoi kokouksessa jäsenvaltioille huomautuksen, että jäsenvaltioiden edustajat usein heikentävät neuvoston työryhmässä komission alueellisesta koheesiota koskevia esityksiä. EU:n perustuslain suhteen hän ilmoitti selvittävänsä keinoja (mukaan lukien mahdollinen "white paper") edistääkseen alueellista koheesiota Euroopan agendalla. Komissio veti siis melko kovaa linjaa.

Ministerikokouksen päätelmien mukaan ministerit merkitsivät unionin alueellista tilaa käsittelevän raporttiluonnoksen tiedoksi ja ilmaisivat tukensa selvitystyön jatkamiselle. Loppuraportti oli määrä hyväksyä Saksan kaudella keväällä 2007. Raportointi kytkettiin tiukasti seuraavaa rakennerahastokautta sääteleviin, keskeisiin komission asiakirjoihin, joita olivat:

- *"Midterm review of Lisbon Strategy and the 2005 review of the EU Sustainable Development Strategy including the national follow-up activities",*
- *"Community Strategic Guidelines on Cohesion for 2007-2013", komission ehdotus rakennerahastojen yleisasetuksen 23 artiklan mukaan annettaviksi strategisiksi suuntaviivoiksi (KOM (2004) 492),*
- *"National Strategic Reference Frameworks on both EU cohesion policy and EU rural development policy" ja*

- *“The constitution adopted by the Council and subject to the ratification procedure, which includes territorial cohesion as a new objective together with economic and social cohesion”.*

Loppuraportin on määrä luoda selkeää politiikkaa ja määritellä prioriteetteja (“policy scope and priorities”) alueellisen koheesion vahvistamiseksi. Seuraava EU puheenjohtajavaltio Yhdistynyt Kuningaskunta väisti hankalaa teemaa ja ilmoitti järjestävänsä omalla kaudellaan ministerikokouksen, joka keskittyy kaupunkipolitiikkaan, harkiten kuitenkin aiheen linkittämistä alueelliseen koheesioon. Muut seuraavat puheenjohtajavaltiot: Itävalta, Suomi ja Saksa lupasivat viedä Rotterdamin agenda kaudellaan eteenpäin – tosin Itävalta järjesti epäpoliittisen työseminaarin ja Suomi keskittyi ESPON-työn raportointiin. (Luxembourg 2005a: 1-3)

Ministerikokouksessa ei ollut Suomesta ministeriä paikalla. Suomessa kokouksesta raportoitiin mm. seuraavasti: Suomi pitää ”tärkeänä strategisen ohjauksen lisäämistä koheesiopolitiikassa”. Huolenaiheena oli kuitenkin ”koheesiopolitiikan jatkuminen myös unionin reuna-alueilla, kuten pohjoisilla harvaan asutuilla alueilla”. Kun komission asiakirjoissa painotetaan osaamisintensiivistä kehittämistä, Suomen kantana todetaan, ”että joillakin alueilla edellytykset hyödyntää osaamis- ja tietointensiivisen kehittämisen antamia mahdollisuuksia ovat heikommat kuin muilla. Tämä pätee erityisesti harvaan asuttuihin alueisiin, joilla on vähän osaamis- ja innovaatiotalouden keskeisiä toimijoita ja joiden yhteydet suurempiin keskuksiin ovat heikot.” Komission esitystä yhteisön strategisiksi suuntaviivoiksi pidettiin ”monella tapaa Suomen tavoitteiden mukaisena”, mutta se on ”toimien osalta varsin hajanainen ja epäyhtenäinen”. Myöskään ”vanhojen jäsenmaiden erityistarpeet eivät juuri tule esille”. Esitettiin kysymys, painottuuko komission esitys liikaa uusien jäsenmaiden tarpeisiin. ”Strategisten linjausten erityinen puute on, että harvaan asuttujen, maantieteellisesti epäedullisessa asemassa sijaitsevien alueiden erityisongelmat ja niiden edellyttämät toimet jäävät vaille huomiota.” (Luxembourg 2005c:1-3, 9, 13)

Suomen kritiikki osuu naulan kantaan. Komissiolla on suuri tehtävä edessään. Se pyrkii rakentamaan seuraavan rakennerahastokauden kehittämisspolitiikkaa ja samalla jo tulkitsee alueellisen koheesion tulevaa sisältöä. Olisi tärkeää, että se tuntisi jäsenvaltioiden alueellisen rakenteen ja kehittämismahdollisuudet. Miten edistetään alueellista koheesiota Itä- ja Pohjois-Suomessa? Komissio esittää neljää prioriteettia, jotka ovat seuraavalla ohjelmakaudella olennaisia rakennerahastovarojen käytön suunnittelussa ja niiden toteuttamisessa:

- alueellisen houkuttelevuuden lisääminen,
- osaaminen ja innovaatiotoiminta,
- parempia ja enemmän työpaikkoja sekä
- yhteistyö ja alueellinen koheesio. (Luxembourg 2005c:8-9)

Miten alueellinen koheesio on samanaikaisesti prioriteetti ja kehittämistoi-
mien toteuttamiskeino? Suomi on pyrkinyt jo pitkään, kärkeä Euroopassa, kehittämään alueitaan kolmen ensin mainitun prioriteetin mukaan. Itse asiassa, komissio on oppinut erityisesti osaamis- ja innovaatiopolitiikkaan perustuvan

kehittämisen pohjoismailta – mm. juuri Suomelta. Mutta jos alue on harvaan asuttu, nämä keinot eivät riitä. Onko komissiosta näillä näkymin apua Suomen ”alueellisesti lähentämisessä”?

11.7 Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan kanta kasvua ja työllisyyttä tukevaan koheesiopolitiikkaan

Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnalta valmistui toukokuussa 2006 mietintö ”hyväksyntämenettelyn valmistelemiseksi yhteisön strategisista suuntaviivoista vuosiksi 2007–2013”. Mietintö oli laadittu komission tiedonannosta ”Kasvua ja työllisyyttä tukeva koheesiopolitiikka”. Ehdotuksessa Euroopan parlamentin päätöslauselmaksi oli mm. seuraavia linjauksia:

- *”Lissabonin strategian noudattaminen ei saa heikentää unionin sosiaalista, taloudellista ja alueellista koheesiota”,*
- *”... koheesio- ja aluepolitiikkaa käsitellään yhtenä kokonaisuutena”,*
- *”... tulevassa koheesiopolitiikassa on pyrittävä vastaamaan unionin viimeisimmän laajentumisen haasteisiin auttamalla vähentämään alueiden välisiä epäsuhtaisuuksia ja vaalimalla täystyöllisyyteen, tasavertaisiin mahdollisuuksiin, osallisuuteen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen perustuvaa yhteiskuntaa”;*
- *”... Lissabonin strategian täytäntöönpano on ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävä ja että koheesiopolitiikan on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus Lissabonin ja Göteborgin tavoitteiden kanssa sekä oltava avainasemassa kyseisten tavoitteiden saavuttamisessa kansallisten ja alueellisten ohjelmien avulla”;*

Lisäksi parlamentti:

- *”korostaa periaatteellisesti alueellisen koheesion tavoitteen merkitystä, sillä se täydentää ehdottomalla ja erottamattomalla tavalla taloudellisen ja sosiaalisen koheesion tavoitetta;*
- *... vaatii jäsenvaltioita kantamaan täyden vastuun koheesiopolitiikan rahoitusmenoista;”*

Komissio sai lisäksi huomautuksen, ettei alueellista koheesiota ole ”otettu riittävällä tavalla huomioon komission suuntaviivoissa”. (Aluekehitysvaliokunnan ... 2006: 5–6, 10–11, 15)

Valiokunnan esityksen mukaan yhtenäiseen koheesio- ja aluepolitiikkakokonaisuuteen kuuluu erottamattomasti myös alueellinen koheesio. Komissio saa jopa huomautuksen siitä, ettei ole ottanut alueellista koheesiota riittävästi huomioon. Alueelliselle koheesiolle annetaan täysi tuki. Mietintö ei viittaa siihen, että valiokunta olisi keskustellut unionin säädöspohjan laajentamisesta tai alueellisen koheesion sisällöstä. Sisältökysymys näyttää jääneen kaikilla tasoilla käymättä. Termi on vaan otettu käyttöön sen kummemmin asiaa pohtimatta ja seurauksia kyselemättä. Parlamentti hyväksyi yhteisön koheesiopolitiikan strategiset suuntaviivat suurella enemmistöllä 26.9.2006.

11.8 Alueiden komitea painostaa uudistamaan koheesiopolitiikkaa

Kuten kappaleessa 11.4 on selostettu, kesäkuussa 2006 Alankomaat järjesti konferenssin Amsterdamissa, joka käsitteli alueellista koheesiota ja Lissabonin strategiaa⁵⁹. Alueiden komitean puheenjohtaja Michel Delebarre piti tilaisuudessa puheen sanoen mm. seuraavaa (Delebarre 2006: 1-6):

Konferenssi pidetään koheesiopolitiikan kannalta tärkeällä hetkellä. Komissio on juuri julkistanut neljännen koheesioraporttinsa ja seuraavan rakennerahastokauden 2007-2013 suuntaviivoista ollaan tekemässä päätöksiä. Sopimusluonnos Euroopan perustuslaiksi on saanut Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä kielteisen enemmistön. Uudistus on edelleen mahdollinen, mutta se ei ole enää velvollisuus (obligation). Aluepolitiikkaan kohdistuneet paineet vähenevät ja joudutaan hyväksymään rakennerahastovarojen leikkaus lähes puoleen ehdotetusta budjetista. Tässä tilanteessa alueiden komitea haluaa tuoda julkisuuteen kantansa.

Aluepolitiikasta on tullut uudistetun Lissabonin strategian pääinstrumentti. Alueiden komitea on tehnyt töitä, jotta paikallis- ja alueviranomaiset tunnistettaisiin tärkeiksi toimijoiksi Lissabonin strategian toteuttamisessa. Lokakuussa tehdyn selvityksen mukaan 80 prosenttia paikallis- ja alueviranomaisista katsoi, etteivät jäsenvaltioiden hallitukset ole riittävästi konsultoineet heitä. Maaliskuussa 2006 alueiden komitea käynnisti ensimmäisen alueellisen vuoropuhelun koskien Lissabonin strategiaa. Tähän osallistuivat mm. komissaarit Hübner ja Verheugen, Itävallan puheenjohtajuuskauden edustaja sekä Euroopan parlamentin edustajia. Tapaamisen seurauksena Eurooppa-neuvosto pyysi alueiden komitealta Lissabonin strategiaa koskevaa seurantaraporttia neuvoston kokoukseen keväällä 2008. Komitea on perustanut tätä tarkoitusta varten paikallis- ja alueviranomaisverkoston, joka seuraa Lissabonin strategian soveltamista käytäntöön.

Uudistettavana olevan koheesiopolitiikan vuoksi alueiden komitea tulee herkeämättä seuraamaan rakennerahastojen hallinnointia ja yhteistyön sekä vastuun vahvistamista kaikilla tasoilla. Koheesiopolitiikan alueellinen ulottuvuus luo tärkeän perustan monitasoisen hallintomallin toteuttamiselle. Komitea on kovasti painostanut Euroopan komissiota ja erityisesti komissaari Barnier'iä laillistamaan alueellinen koheesio. Eurooppa-valmistelukunnassa eli konventissa komitean edustajat ovat aktiivisesti tehneet töitä, jotta koheesio kolmas ulottuvuus tunnustettaisiin perustuslaillisessa sopimuksessa. Tästä syystä komitea kannattaa perustuslain ratifiointia ja vastustaa kaikkia yrityksiä purkaa sopimus. Alueellinen koheesio on horisontaalinen prioriteetti, joka menee alueellisten ongelmien tunnistamista pidemmälle.

Alueellinen koheesio tuo esiin uuden ulottuvuuden solidaarisuudesta, alueiden välisen solidaarisuuden. Vuodesta toiseen komissio on huomauttanut koheesioraporteissaan, että tuloerot per capita ovat vähentyneet jäsenmaiden välillä, mutta

59 Conference on Territorial Cohesion and Lisbon Strategy: Exploiting local and regional potential

kasvaneet alueiden välillä. Alueellinen koheesio tulee ottaa paremmin huomioon Euroopan alueiden välisessä solidaarisuudessa perinteisen kansalaisten välisen solidaarisuuden rinnalla. Alueellinen koheesio ei eurooppalaisella tasolla pyri standardisoimaan alueita ja tekemään niistä samankaltaisia, vaan löytämään suurimmat puutteet (gaps) ottaen samalla huomioon alueiden ja seutujen monimuotoisuuden. Lopuksi Delebarre toivoi kaikkien 25 valtiopäämiehen yhtyvän tavoitteeseen: "to make Europe the most competitive, dynamic and cohesive knowledge-based economy in the world". Uusi perustettava elin: "European grouping for territorial cooperation" (EGTC) olisi tässä myös apuna.

Delebarren puheesta tulee vaikutelma, että alueellinen koheesio on myös väline harjoittaa aluepolitiikkaa alueiden kanssa – ohi kansallisvaltioiden. Alueellinen koheesio vahvistaa komission mahdollisuuksia toimia suoraan alueiden kanssa. Alueilla saattaa tähän olla oma kiinnostuksensa, jos aluehallinnon edustajat ovat kokeneet jääneensä keskushallinnon varjoon. Etujen kalastelu suoraan komission rauhasta voisi oikaista monien mielestä byrokratiaa ja antaa uusia mahdollisuuksia vaikuttaa komission virkamiehiin.

11.9 Komission neljäs koheesioraportti

Euroopan komissio julkaisi kesäkuussa 2006 tiedonannon⁶⁰ koskien neljättä koheesioraporttia. Tiedonannon perusteella näyttää siltä, että komissio oli päättänyt ottaa hengähdystauon alueellisen koheesio-osalta. Tiedonannossa ei ollut sanaakaan asiasta. Ehkä haluttiin olla varovaisia, koska sopimus Euroopan perustuslaista oli kriittisessä vaiheessa.

Tiedonanto käsittelee unionin hidasta talouskasvua, työllisyyttä ja taloudellisia sekä sosiaalisia eroja eri alueiden välillä. Tulevaisuudessa kasvun odotetaan vauhdittuvan. Tiedonanto toteaa:

"Lissabonin strategian uudistamisen myötä koheesiopolitiikka on tunnustettu keskeiseksi yhteisön tason välineeksi, jolla edistetään kasvu- ja työllisyysstrategiaa. Syynä tähän on se, että koheesiopolitiikka kattaa kolmanneksen yhteisön budjetista, mutta myös se, että paikallis- ja aluetasolla suunniteltujen strategioiden on oltava keskeisellä sijalla, kun pyritään edistämään talouskasvua ja työllisyyttä."

Tiedonanto korostaa kansallisten uudistusohjelmien ja unionin uuden sukupolven (vuosien 2007–2013) koheesio-ohjelmien keskinäistä koordinointia. Koheesiopolitiikan seurantaraporteissa on listattu neljä ensisijaista toimenpiteiden painopistettä, joita tulee noudattaa. Nämä ovat:

- suurempi panostus osaamiseen ja innovointiin,
- erityisesti pk-yritysten liiketoimintapotentiaalin vapauttaminen,
- vastaaminen globalisaation ja väestön ikääntymisen haasteisiin sekä
- kehitys kohti tehokasta ja yhdenmukaista EU:n energiapolitiikkaa.

⁶⁰ Kasvu- ja työllisyysstrategia ja Euroopan koheesiopolitiikan uudistaminen. Koheesiota koskeva neljäs väliraportti, 12.6.2006. Komission tiedonanto.

Komission on tarkoitus tehostaa yhteistyötä Euroopan investointipankkiryhmän sekä muiden kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa uusista rahoitusjärjestelyistä tehdyn sopimuksen mukaisesti ja 30. toukokuuta allekirjoitettujen pöytäkirjojen pohjalta. Tiedonanto mainitsee myös rahoituskurin ja hankkeiden laadun parantamisen tärkeiksi keinoiksi. (Kasvu- ja työllisyysstrategia... 2006: 1–10)

Unionin otetta varojen käytössä ja hallinnassa tiukennetaan. Tämä on kaikkien jäsenmaiden etujen mukaista yhteisten varojen käytön tehostamista. Komissio pyörittää koheesiopolitiikassa suurta budjettia ja siitä on tullut ”paljon vartija”. Kun kolmanneksien yhteisön budjetista kytketään mukaan rahoitusyhteistyö suurten investointilaitosten kanssa, komission valta kasvaa entisestään ja sillä on käytössään keinoja vaatia, että kansallinen kehittäminen tapahtuu unionin strategioiden mukaisesti.

Komissio julkisti neljännen koheesioraporttinsa luonnoksen internetissä toukokuussa 2007 (Fourth report... 2007). Luonnos on tiedonannon kaltainen. Se välttää mainitsemasta territorial cohesion -termiä. Sen sijaan ensimmäisessä pääotsikossa mainitaankin ”territorial situation”. Raportti selostaa ansiokkaasti Euroopan yhentyminen tilannetta eri muuttujien kannalta. Jäsenmaista on kerätty runsaasti tietoa ja eri kehittämisohjelmien vaikutuksia arvioidaan. Luonnoksesta puuttuu raportin yhteenvedo, jossa analysoitaisiin koheesiopolitiikan tuloksia.

11.10 Saksan ja Portugalin puheenjohtajuuskaudet vuonna 2007

Saksa järjesti epävirallisen ministerikokouksen Leipzig’issa 24.–25. toukokuuta 2007. Kokous oli perinteiseen tapaan kaksiosainen. Ensimmäisen päivän ohjelmaan osallistuivat kaupunkien kehittämisestä vastuussa olevat ministerit, toiseen aluesuunnittelusta ja -kehittämisestä vastuussa olevat. Ministereiden lisäksi kokoukseen osallistuivat komission varapuheenjohtaja, liikenteestä ja aluepolitiikasta vastuussa olevat komissaarit, edustaja Euroopan parlamentista, alueidenkomiteasta, Euroopan investointipankista ja OECD:stä sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja. Lisäksi paikalla oli kandidaattimaiden, naapurimaiden ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Kokousedustus oli todennäköisesti laajempi kuin koskaan aikaisemmin näissä kokouksissa.

Näin arvovaltaisessa kokouksessa olisi toivonut asioiden menevän selkeästi eteenpäin. Puheenjohtajamaa on kuitenkin listannut kokouksen päätelmiin melko ympäröityä tuloksia (Leipzig 2007a). Halusiko Saksa ottaa ”välivuoden” alueellisen koheesion edistämisessä? Ehkä haluttiin katsoa, miten unionin säädöspohjan uudistaminen etenee, eikä herkkää neuvotteluvaihetta haluttu häiritä. Vahvana jäsenmaana Saksa on yleensä vienyt asioita voimakkaasti eteenpäin haluamaansa suuntaan. Mutta oliko koheesiopolitiikan muutoksen suunta väärä Saksan mielestä? Ehkä sitä ei haluttukaan edistää.

Aluepoliittisen kokouspäivän pääasiakirja oli ”Territorial Agenda of the European Union”(Leipzig 2007b). Agenda alkaa komeasti toteamalla unionin alueen käsittävän

enemmän kuin neljä miljoonaa neliökilometriä, asukkaita on 490 miljoonaa ja jäsenmaiden talous kattaa yhteensä noin kolmanneksen koko maailman bruttokansantuotteesta. Agendan sisältö perustuu Rotterdamin (2004) ja Luxemburgin ministerikokousten päätöksiin (2005), asiantuntijaryhmän raporttiin "The Territorial State and Perspective of the European Union" sekä Itävallan puheenjohtajuuskaudella kesäkuussa 2006 järjestettyyn seminaariin "Governance of Territorial Strategies". Territorial Agenda määrittelee alueellisen koheesion pysyväksi yhteistyöprosessiksi ja intensiiviseksi sekä jatkuvaksi vuoropuheluksi. Vaikka agenda on nimeltään: "action-oriented political framework", siinä on hyvin vähän toiminnallista sisältöä. Alueelliseksi prioriteeteiksi luetellaan ESDP-raportin kolme päätavoitetta (policy guidelines) vuodelta 1999. Näitä selostetaan ja vähän tarkennetaan. Alueellisen agendan toimeenpano on kytketty unionin aluepoliittisten ohjelmien toteuttamiseen ja erilaisiin väliarviointeihin koskien Lissabonin prosessia, maaseudun kehittämispolitiikkaa, kestävän kehityksen strategiaa, liikennepolitiikkaa, tutkimus ja kehittämispolitiikkaa jne. Myös komission tehtävänä oleva väliraportti koheesiopolitiikasta vuonna 2010 on listassa mukana.

Ministerikokouksen päätelmissä kehoitetaan eri tahoja selvittämään, miten unionin kaupunki- ja aluepolitiikkaa voidaan paremmin koordinoita keskenään. Portugalin järjestämässä ministerikokouksessa loppuvuodesta 2007 on tarkoitus hyväksyä alueellisen agendan toimeenpano-ohjelma. Slovenian puheenjohtajuuden toivotaan keväällä 2008 lisäävän agendan poliittista painoarvoa ja työstävän yhteen Territorial Agenda ja kokouksen ensimmäisenä päivänä hyväksytty Leipzigin peruskirja EU:n kestävästä kaupunkikehityksestä. Komission toivottiin lisäävän näiden asiakirjojen välistä synergiaa ja valmistelevan raportin asiasta vuonna 2008. Unkari sai tehtäväkseen järjestää alueellisen agendan ensimmäisen arvioinnin keväällä 2011.

Portugal järjesti oman epävirallisen ministerikokouksensa 23. marraskuuta 2007 Ponta Delgadassa Azoreilla (Ponta ... 2007:1-6). Kokouksen teemana oli alueellinen koheesio ja aluepolitiikka ja siihen osallistui poikkeuksellisesti myös Islannin edustaja. Kokous hyväksyi alueellisen agendan soveltamiseen laaditun ensimmäisen toimintaohjelman. Ohjelman sisältö toistaa Saksan kaudella laadittua yleistä agendan sisältöä. Tarkoitus on alueellisen koheesion nimissä koordinoita, seurata ja raportoida useita sektoripolitiikkoja yleisen maatalouspolitiikan terveystarkastusta ("health-check") myöten. Aivan uusikin teema: integroitu EU Maritime Policy on työlistalla. Mutta juuri millekään tehtävälle ei ole nimetty vastuutahoa. Tulee vaikutelma, että nämä ovat kaikki komission vastuulla. Komission toimesta on valmisteilla myös "The Green Paper on Territorial Cohesion". Tosin ministerit vakuuttivat omalta osaltaan myötävaikuttavansa asioihin sekä omassa maassaan että unionin tasolla. Yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan ottanut selkeätä vastuuta mistään työlistan kohdasta.

Alueellisen koheesion ja agendan sisällön kehittäminen ja toteuttaminen näyttää aluesuunnittelun historian valossa osittain pysähtyneen. Jatkotyötä vaivaa vaikeus syventää sisältöä ja saada jäsenmaat kukin vuorollaan viemään sitä eteenpäin.

Toisaalta, kun alueellinen agenda kuvaa pääasiallisesti rakennepolitiikan tämän päivän sisältöä, ollaan realistisia ja tehdään sitä, mitä rakennerahastovoimilla voidaan tässä tilanteessa yhdessä tehdä.

Herää kuitenkin kysymys, puuttuuko jäsenmailta ja komissiolta rohkeutta mennä alueellisessa koheesiossa eteenpäin käytännön sovellutuksiin? Euroopan unionin perussopimuksia uudistava Lissabonin sopimus oli juuri hyväksytty Lissabonissa 18. lokakuuta (2007) ja allekirjoitettu 13. joulukuuta. Uudistussopimuksen ratifiointikausi oli alkanut eikä sitä ehkä haluttu vaarantaa etenemällä liian näyttävästi koheesiopolitiikan laajentamisessa. Unionin säädöspohjaan lisättävä ”alueellinen koheesio” voi olla se taikasana, jolla annetaan komissiolle valtuuksia ja rohkeutta mennä eteenpäin. Tämä jää nähtäväksi, jähka Lissabonin sopimus on ratifioitu kaikissa jäsenvaltioissa ja sopimus on astunut voimaan.

12 Mihin koheesion kolmatta ulottuvuutta tarvitaan?

Kuten kappaleessa 8.2 on mainittu, alueellinen koheesio oli noussut jo syksyllä 1991 esille jäsenmaiden ja komission välisissä keskusteluissa. Alankomaat harkitsi alueellinen (spatial) koheesio -lisäyksen ottamista esille Haagin ministerikokouksessa täydentämään taloudellisen ja sosiaalisen koheesion käsitettä arvioiden, että se vahvistaisi komission asemaa aluesuunnitteluasioissa. Alankomaat pyrki vahvempaan, komissio-vetoiseen suunnittelu yhteistyöhön. Tästä asiasta, ei kuitenkaan keskusteltu Haagin kokouksessa. UK, Tanska ja ennen kaikkea Saksa eivät kannattaneet Alankomaiden ajatusta vahvistaa komission kompetenssia aluesuunnitteluasioissa. Maastrichtin sopimus solmittiin seuraavana vuonna eikä alueellista (spatial) koheesiota mainita sopimuksessa.

Jäsenmaat ovat siis jo kerran tyrmänneet alueellinen koheesio -käsitteen peläten sen antavan komissiolle liian avoimen valtakirjan toimia aluesuunnitteluasioissa. UK ei pääministeri Thatcherin aikana hyväksynyt edes sosiaalista koheesiota EU:n tehtäväksi. Pitkään epäiltiin, ettei sosiaalipolitiikka ole yhteisölle kuuluva tehtävä - yhteisölle, joka on alun perin talous- ja rahaliitto.

Vuonna 2001 toinen koheesioraportti nosti koheesion kolmannen ulottuvuuden uudestaan keskusteluaiheeksi komission toimesta. Raportti analysoi koheesion etenemistä kolmesta näkökulmasta: taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen (territorial) sen kummemmin asiaa perustelematta. Viimeiseen näkökulmaan on lisätty vielä: kohti tasapainoisempaa kehitystä. alueellinen (territorial) näkökulma on siis alueellisesti tasapainoisen kehityksen tarkastelua.

Alueellista koheesiota ei voinut enää kutsua termillä spatial vaan termi piti vaihtaa territorial-sanaan. Tämä oli tarpeen kahdestakin syystä. Ensinnäkin komissiossa tuskin oli unohtunut, että spatial koheesio oli tyrmätty jo 1990-luvun alussa useiden jäsenmaiden toimesta. Toiseksi koko spatial development -prosessi kulutti spatial-sanaa ja leimasi sen ESDP-työhön kiinteästi liittyväksi. Tarvittiin uusi termi, joka ei suomenkielessä kylläkään erotu, mutta englannin kielessä sillä on juuri sopivasti neutraalimpi vivahde. Territorial kuvaa maantieteellistä ulottuvuutta, eikä liity maankäytön suunnitteluun. Sulkuihin saatettiin lisätä vielä tarkennukseksi: horizontal (Schmeitz-Martin 2002: 4).

Kun Suomessa käsiteltiin toista koheesioraporttia ministeriöiden välisissä keskusteluissa keväällä 2001, alueellinen koheesio sai uutena käsitteenä myönteisen vastaanoton. Koheesiopolitiikan kolmannen ulottuvuuden katsottiin olevan tarpeellinen ja Suomen etujen mukainen osa unionin koheesiopolitiikkaa. Koska Suomi sijaitsee EU:n periferiassa ja ulkorajalla ja sillä on kehitettäväänään Itä- ja Pohjois-Suomen harvan asutuksen alueita, maamme on erityisen haasteellinen alueellisen koheesion näkökulmasta. Alueellinen koheesio voisi varmistaa EU-tukien jatkumisen

maassamme. Työministeriö korosti horisontaalisen koheesiopolitiikan tärkeyttä useissa kannanotoissaan. Näkökulma tuki territoriaalista koheesiota, vaikka tätä termiä ei käytettykään.

Toisen koheesioraportin tapa tarkastella territoriaalista koheesiota osoittaa, että ESDP oli vaikuttanut asiaan. Raportissa tarkastellaan taloudellisten toimintojen ja väestön keskittymistä, monikeskistä kaupunkikehitystä ja maantieteellisiä erityis-alueita. Taloudellisten toimintojen keskittymistä vahvoille alueille ei nähdä pelkäävän hyvänä asiana, vaikka tämä

"voi johtaa tuotannon tehostumiseen koko EU:n mittakaavassa lyhyellä aikavälillä", sillä keskittyminen "voi merkitä EU:n pitkän aikavälin kilpailukyvyyn heikentymistä, jos se tapahtuu samalla vahingoittaen heikkojen alueiden tuotantopotentiaalia ja vähentäen niiden mahdollisuuksia hyödyntää suhteellisia tuotantoetujaan. Lisäksi väestön keskittyminen yhdelle alueelle sotii kestävän kehityksen tavoitetta vastaan, ei pelkäävän siksi, että se aiheuttaa ylikuormitusta ja tungosta, vaan myös koska se johtaa väestökatoon ja toimintojen lopettamiseen muualla." (Toinen... 2001: 29)

Alueellinen koheesio -näkökulma lähtee tiiviisti rakennetun Keski-Euroopan tarpeista. Keskukset ruuhkaantuvat, liikennemäärät kasvavat ja rakennusmaa on niukassa sekä kallista. Siirtolaisuus ja pakolaisuus kasvattavat väestöpainetta. Alueellinen koheesio on ennen kaikkea maantieteilijöiden termi ja viittaa maankäytön suunnitteluun ei niinkään aluepoliittiseen suunnitteluun. Hollantilaisilla vaikuttajilla oli juuri tämä tausta. Heitä ei huolettanut komission toimivalta tai sen mahdollinen hämärtyminen asiassa. He olivat tottuneet vaikuttamaan komission työn sisältöön ja ehkä toivoivat lisää toimivaltaa taholle, jonka katsoivat toimivan Alankomaiden etujen mukaisesti.

Miksi komissio nosti alueellinen koheesio-käsitteen uudestaan esille taloudellisen ja sosiaalisen koheesiorinnalle? Mihin käsitettä tarvitaan? Eikö taloudellinen ja sosiaalinen koheesio ole riittävän kattava käsite? Eikö sillä voi saavuttaa alueellista tasapainoa? Taloudellisia ja sosiaalisia ilmiöitä kuvataan usein tilastojen lisäksi kartalla, jolloin alueet ovat tarkastelussa automaattisesti mukana yhtenä ulottuvuutena. Kun jonkin ilmiön kehittyminen ja muutokset (esim. työttömyys) siirretään kartalle, syntyy helposti mielikuva alueellisesta koheesio-ongelmasta, vaikka syyt voivat olla syvällä yhteiskunnassa ja keinotkin usein muita kuin pelkästään alueellisia. Territoriaalisen koheesioringelman on sama kuin aluepolitiikan ringelma. Tuijottamalla liikaa alueisiin on vaikea löytää oikeita ratkaisuja. Territoriaalinen koheesio on yksi näkökulma koheesiopolitiikkaan, mutta onko se itsenäinen koheesiotavoite?

Onko alueellinen koheesio myös federalistinen käsite, joka lisää komission toimintaa suoraan alueiden kanssa ohittaen kansallisvaltiot? Johtaako alue-ulottuvuuden korostaminen myös syvenevään kustannussuohon? Koheesioraportteja lukiessa nousee epäily, etteivät unionin tukipolitiikan tulokset vastaa kehittämiseen suunnattuja taloudellisia panoksia. Suomikin on joutumassa yhä enemmän maksu-mieheksi sellaisten jäsenvaltioiden alueellisissa ongelmissa, jotka eivät ole uudistaneet maansa taloudellisia ja hallinnollisia rakenteita. EU:ssa on eräillä alueilla jo

nyt harkittua ja pysyvää tukiriippuvuutta, vaikka aluepoliittisten tukien on tarkoitus olla määräaikaista.

Lopuksi tekee mieli kysyä, eikö alueellinen yhteenkuuluvuus ja sen lisääminen ole absurdi käsite ja tavoite? Miten alueet voisivat kuulua tiukemmin yhteen? Jokin muu kai yhdistää niitä toisiinsa – ei alueellinen, horisontaalinen ulottuvuus sinänsä. Eivätkä alueet voi lähentyä toisiaan – ne pysyvät paikoillaan.

13 Alueellinen koheesio sopimuksessa Euroopan perustuslaista ja uudessa lissabonin sopimuksessa

Euroopan yhteisön koheesiota koskevat artiklat ovat keskeisiä unionin toiminnan kannalta. Ne antavat Euroopan komissiolle laajan ja epäselvän toimivallan. Tämän lisäksi, kuten kappaleessa 6.1 on todettu, komissiolla on mahdollisuus käyttää rakennerahastojen ulkopuolisia erityistoimia.

Edellä kappaleessa 11.2 mainitut, SUD-työryhmälle laaditut muistiot ja keskustelut niiden pohjalta olivat komission taholta kätevä tapa testata jäsenvaltioiden edustajilla seuraavaa askelta. Komissio oli vakuuttunut, että se tarvitsi työssään selkeämmän mandaatin alueelliselle ulottuvuudelle ja astui näin sopimusten muuttamisen tielle. Unionille keskeisen koheesio-käsitteen muuttaminen edellyttää yhteisön perustamissopimuksen muuttamista. Tällainen muutos suunniteltiin uuteen sopimukseen Euroopan perustuslaista.

Lokakuun 29 päivänä vuonna 2004 kaikki 25 unionin jäsenmaata allekirjoittivat uuden sopimuksen Euroopan perustuslaista. Sen kolmannen osan kolmannessa osatossaan: Sisäiset politiikat ja toimet, kolmas jakso on nimeltään Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus. Tämä jakso alkaa seuraavasti:

"Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Unioni pyrkii erityisesti vähentämään eri alueiden välisiä kehityseroja sekä heikoimassa asemassa olevien alueiden jälkeensäjäneisyyttä.

Asianomaisista alueista kiinnitetään erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väentiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin." (Sopimus... 2005: 220 artikla) (kirjoittajan alleviivaus)

Vuonna 1997 solmittuun Amsterdamin sopimukseen verrattuna edellä olevassa uudessa koheesioartiklassa on mielenkiintoisia (alleviivattuja) lisäyksiä. Entisestä koheesio sisällöstä ei ole jäänyt mitään pois. Monissa Euroopan maissa on laajoja teollisuusalueita, joilla on menneillään rakennemuutos. Näille alueille kaivataan lisää kehittämisrahaa. Tosin näitä on kehitetty koko ajan vanhankin koheesiopolitiikan perusteella. Myös rajaseudut ja vuoristoalueet ovat olleet kehittämisen kohteina ja silti niiden maininta erikseen on katsottu tarpeelliseksi. Suomen kannalta tärkein muutos on maininta pohjoisista alueista, joiden väentiheys on erittäin alhainen ja jotka kärsivät vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista. Jäsenvaltiot ovat vaatineet näiden erikseen mainittujen alueiden lisäämistä koheesioartiklaan varmistaakseen erityisalueiden aluepoliittisen tuen.

Valtioneuvoston vuonna 2005 eduskunnalle antamassa selonteossa pidetään edellä mainittuun artiklaan kirjattua mainintaa pohjoisista alueista Suomen kannalta merkittävänä. Määräyksellä luodaan olennaisesti nykyistä paremmat edellytykset turvata pysyvällä tavalla Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asutuille alueille vuoden 1994 (unioniin) liittymissopimuksen pöytäkirjassa tunnustettu erityisasema. Maininnan uskotaan myös vahvistavan ko. alueiden asemaa tulevilla rakennerahotuskausilla. Selonteko toteaa, että unionin koheesiopolitiikkaa koskevan (jaetun) toimivallan alaan perustuslakisopimuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia. (Valtioneuvoston... 2005: 95) Tämän selonteon mukaan siis koheesion kolmas ulottuvuus ei anna aihetta huoleen eikä sopimuksella ole merkittäviä toimivalta vaikutuksia.

Uudessa sopimuksessa Euroopan perustuslaista on myös mielenkiintoinen kohta ympäristöjaksossa (234 artikla). Siellä todetaan, että tarvitaan neuvoston yksimielinen päätös eurooppalaista tai -puitelaista, jolla vahvistetaan mm. toimenpiteitä, jotka vaikuttavat kaavoitukseen, vesivarojen määrän hallintaan, maankäyttöön (jätehuoltoalaluokkaan ottamatta) ja toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Vuonna 2000 Suomi osallistui eduskunnan suurta valiokuntaa myöten tärkeään keskusteluun siitä, riittäisikö näistä asioista päättämiseen määränenemmistö. Asia oli silloin esillä hallitusten välisessä konferenssissa ja määränenemmistö-kanta saatiin torjuttua. Tämä oli tärkeätä, koska pienenä jäsenmaana olisimme helposti vähemmistössä meille tärkeissä suunnitteluasioissa. (Vertaa kappaleisiin 6.1 ja 6.2)

"Nizzan sopimus ei riitä", komission puheenjohtaja Barroso sanoi Euroopan parlamentille kesäkuussa 2006 kertoessaan haitoista ja kustannuksista, joita unionille tulisi, jos uutta sopimusta perustuslaista ei saataisi aikaan. Komissio oli laatinut asiasta muistion: *The cost of non-constitution* (The cost... 2006: 1). Muistio luettelee, mitä toimia uusi sopimus tehostaisi: mm. energia-, tutkimus-, sosiaali-, terveys-, ulkomaalais-, pakolais-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä poliisi- ja avaruusyhteistyötä. Myös uusi instituutio, presidentti, mainitaan. Mutta muistiossa ei ole sanaakaan koheesiopolitiikan uudistamisesta tai sen vaikutuksista.

EU:n 50-vuotisjuhlien yhteydessä maaliskuussa 2007 unionin johtajat päättivät uudistaa unionin säädöspohjan vuoden 2008 loppuun mennessä Ranskan puheenjohtajuuskaudella ennen Euroopan parlamenttivaaleja vuonna 2009. Poliittinen sopimus ja suunnitelma tälle työlle oli tarkoitus hyväksyä kesäkuussa 2007 Saksan puheenjohtajalla pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. (EurActiv... 2007: 1-2) Toukokuuhun 2007 mennessä Suomi ja 17 muuta jäsenmaata olivat ratifioineet sopimuksen Euroopan perustuslaista. Sopimus ajautui kuitenkin vaikeuksiin, koska vuoden 2005 kansanäänestykset Ranskassa ja Alankomaissa eivät puoltaneet ratifiointia. Lisäksi Yhdistyneen Kuningaskunnan, Puolan ja Tshekkien näkemyksiä kuvattiin sanalla "euroskeptinen". UK ei halunnut perustuslakia vaan yksinkertaisen korjatun sopimuksen.

Vaikeuksista huolimatta on olemassa laaja yksimielisyys siitä, että unioni tarvitsee vanhaa ja useita sopimuksia sisältävää säädöspohjaa kokoavan ja selkeyttävän

uuden sopimuksen. Uusi sopimus tehostaisi myös hallintoa ja päätöstentekoa jo 27 jäsenmaata käsittävässä unionissa. Hollannin pääministeri Jan Peter Balkenende⁶¹ ilmoitti, että perustuslain nimi on muutettava. Silloin se voitaisiin hyväksyä Alankomaiden parlamentissa ilman kansanäänestystä. Tämä keino on ilmeisesti tarpeen niissä maissa, joissa ei haluta uudestaan kuulla koko kansaa.

Ratkaisuna unionin säädöspohja-ongelmaan on laadittu edellistä sopimusta apuna käyttäen uusi sopimus, jota kutsutaan nimellä uudistussopimus, Reform Treaty. Sopimus sai nimekseen myös Lissabonin sopimus, koska jäsenmaiden edustajat hyväksyivät sen Lissabonissa lokakuussa 2007 (Lissabonin... 2007). Sopimus allekirjoitettiin 13. joulukuuta ja sen ratifiointi jäsenmaissa on näin alkanut. Sopimus on koko nimeltään: Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta.

Lissabonin sopimus on teknisesti hajanaisempi kuin edeltäjänsä. Se sisältää koheesiopolitiikan osalta samat asiat kuin edellinen eli myös kolmannen, alueellisen ulottuvuuden. Sopimusta uudistettaessa ei missään vaiheessa julkisuudessa käyty keskustelua koheesiopolitiikan sisällöstä – muita tarkistuskohtia käsiteltiin kylläkin. Sopimus syventää integraatiota tärkeillä aloilla, kuten yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja tehostaa unionin päätöksentekokykyä sekä kansainvälistä toimintakykyä (Pääministeri... 2007). Kaikki huomio on uudistustyössä kohdistunut näihin poliittisesti vaikeampiin muutoksiin.

Lissabonin sopimusta koskeva hallituksen esitys Eduskunnalle (HE 23/2008 vp) perustelee koheesiopolitiikan laajennusta pohjoisia, harvaanasuttuja alueita koskevalla lisäyksellä ja jatkaa:

"Tämän vuoksi myös koheesiopolitiikan tavoiteartiklan voidaan katsoa luovan nykyistä paremmat edellytykset turvata pysyvällä tavalla Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asuttujen alueiden erityisasema. ... Unionin koheesiopolitiikkaa koskevan toimivallan alaan Lissabonin sopimuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia." (kirjoittajan alleviivaus)

Lissabonin sopimuksessa määritelty koheesiopolitiikka kuuluu – kuten aikaisemmissakin sopimuksissa – unionin jaetun toimivallan piiriin, jonka käytössä noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita (5 artikla). Edellisen mukaan unioni voi harjoittaa toimintaansa aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti taas unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toiminnan tavoitteet tulisi siis olla tarkkaan määriteltyjä, jotta jaetun toimivallan käyttöä voitaisiin asianmukaisesti seurata. Koheesiopolitiikan, erityisesti alueellisen koheesion, tavoitteet ovat melko epämääräisiä ja puutteellisesti määriteltyjä. Miten tässä tilanteessa voidaan seurata ja arvioida unionin/komission toimintaa ja arvioida toimivallan käyttöä?

61 Helsingin Sanomat 27.5.2007

14 Tutkimuksen johtopäätöksiä

YHDENTYMINEN SYVENEE ASTEITTAIN YHTEISTYÖN KAUTTA

Euroopan yhdentyminen käynnistyi taloudellisena yhteistyönä, mutta se on sittemmin laajentunut käsittämään yhä kasvavan alueen erilaisia yhteistyöaloja. Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ovat 90-luvun alusta lähtien olleet unionin vahvimmin kasvavia sektoreita. Oikeus- ja sisäasiat ovat Tampereen 1999 huippukokouksen jälkeen niin ikään olleet vahvassa kasvussa. Avoimen koordinoinnin yhteistyöalueita ei ole helppo määritellä, mutta sellaisiksi voitaneen lukea ainakin tutkimus, teknologinen kehitys ja innovointi, yritystoiminnan toimintaympäristö, sisämarkkinat, rahoitusmarkkinat, makrotalouspolitiikka, opetus ja koulutus, työllisyys, sosiaaliturva sekä syrjäytymisen ehkäisy. (Joint... 2000: 78) Aluesuunnittelua säädellään unionissa jo jossain määrin ympäristönsuojelumääräysten ja -säädösten kautta. Ei ole siis ihme, jos Suomessakin on halukkuutta yhteistyöhön unionin piirissä ympäristöasioiden lisäksi myös aluerakennetta koskevissa asioissa. Edellä luetellut yhteistyöalat ovat alkaneet vapaaehtoisena hallitusten välisenä yhteistyönä. Osa näistä on vakiintumassa ja saamassa säädöspohjan uudessa Lissabonin sopimuksessa.

Potsdamin ministerikokouksen puheenjohtajan päätelmissä (vertaa kpl 10.3) vuonna 1999 todettiin, että "ESDP was an important step in the progress towards European integration". Lähes neljännesvuosisadan ajan jatkunut aluesuunnitteluyhteistyö ja miltei 10 vuotta istunut aluesuunnittelukomitea saivat sitkeällä työllä aikaan ESDP-tavoiteasiakirjan. Yhteistyö vaikutti laajalti eurooppalaiseen ajatteluun, jonka tuloksena alueellinen koheesio katsottiin tarpeelliseksi lisätä unionin koheesioartiklaan. Tämän prosessin tuloksena Lissabonin sopimukseen on kirjattu uusi alueellisen koheesio-käsite, jonka toteuttaminen kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

Kohta on helpompaa määritellä ne alueet, joihin yhteistyö ei vielä ulotu. Vai pitäisikö määritellä, mihin sen ei tulisi ulottua? Onko sellaisia? Mikä olisi sellaista, mitä kansalaiset eivät halua luovuttaa unionin päätäntävaltaan tai josta ei haluttaisi edes suosituksia siinä pelossa, että ne voivat asteittain muuttua sitoviksi? Onko Suomen kansalaisilla jotain täysin luovuttamatonta kansallista päätösvaltaa? Voisiko maan käytön tai metsiemme suunnittelu olla sellainen? Haluammeko itse päättää näiden suunnittelusta ja käytöstä, koska ne vaikuttavat läheisesti elämämme laatuun?

Suomalaisen yhteiskunnan ja kansallisvaltion toimivallan siirtymisellä unionin päätäntävaltaan tulee olla rajansa ja meidän tulee tunnistaa, missä se kulkee. Tarvitsemme lisää Eurooppa-politiikan analysointia ja tutkimuksia tästä näkökulmasta, ei pelkästään juridisia tarkasteluja vaan kansallisen politiikan valmistelua ja eettisesti vahvempaa näkemystä asiaan. On monessa suhteessa liian varhaista analysoida unionin piirissä harjoitetun yhteistyön ongelmia ja haittavaikutuksia, mutta ei ole

koskaan liian varhaista miettiä, mitä päätösvaltaa emme ole valmiit antamaan yhteiselle eurooppalaiselle elimelle tai jos annamme, millä ehdoilla.

Yhdentymisen syvenemistä ja avointa koordinoitua tarkasteltaessa puhutaan transfer, spillover ja stealth -ilmiöistä. Horisontaalisessa politiikan harjoittamisessa ideat ja metodit voivat siirtyä viereisen toimialan käyttöön tai valua alkuperäisen, tarkoitettua toiminta-alueensa yli. Pehmeät menetelmät voivat muuttua asteittain kovaksi politiikaksi. Läpinäkyvyyden kannalta pahinta on vaivihkaisesti etenevä ”by stealth” yhdentyminen, josta ei olla riittävän tietoisia – ajoissa. Mm. ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen nimissä säädellään jo nyt jäsenvaltioiden aluesuunnittelua. Varkain etenevä yhdentyminen voi olla merkittävin tosiasiallinen EU-politiikan syvenemis- ja laajenemistapa. Sen vaikutukset ovat ilmeisesti ainakin toistaiseksi pääasiallisesti positiivisia.

Pehmeät menetelmät ja pehmeä politiikan teko on vähemmän näkyvää ja vähemmän uskottavaa. Siitä mm. päätetään alemmalla tasolla, kuten epävirallisissa ministerikokouksissa. Mutta tämä ei välttämättä merkitse sitä, ettei päätöksillä ole vaikutuksia, jopa pitkäaikaisia sellaisia. Itse asiassa nämä vähemmän huomiota saavat prosessit voivat asteittain johtaa lujaan säädöspohjaan ja lisätä unionin toimivaltaa asiassa. Soft law -suositukset voivat tulla suurena yllätyksenä laajemmalle piirille, koska niiden valmistelu ja päätöksenteko jää usein pienen asiantuntijajoukon tehtäväksi. Laajat kuulemiset ja lausuntokierrokset ovat harvinaisia osalla valmisteilla olevia asioita ja osassa unionin jäsenmaita.

On tärkeää olla tietoinen yhdentymisen etenemisestä eri tavoin ja sen vaikutuksista. Tämä on vaikeata, koska EU-politiikan harjoittamiseen julkisella sektorilla osallistuu niin laaja joukko viranomaisia, ettei seurauksivaikutuksia ole helppo seurata ja tutkia. Valtioneuvoston vastuulla on Suomen harjoittaman EU-politiikan koordinoitua päätöksenteon valmisteluvaiheessa, mutta Suomessa ei ole elintä, joka kokonaisvaltaisesti olisi vastuussa yhdentymisen seuraamisesta ja siihen liittyvästä analyysistä. Tulisiko jonkin tutkimuslaitoksen erikoistua tähän tehtävään?

ALUESUUNNITTELUKOMITEAN TYÖ VUOSINA 1991–1999 OLI TÄRKEÄ YHTEISTYÖPROSESSI

Toukokuussa vuonna 2000 annettu valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sanoo:

”ESDP-asiakirja on merkittävä askel EU:n aluesuunnitteluyhteistyössä. Keskustelu suuntaviivoista on lisännyt rajat ylittävää yhteistyötä aluesuunnittelukysymyksissä eri jäsenmaiden välillä. Lisäksi ESDP-prosessi on mahdollistanut kokoavan keskustelun eri sektoreiden toimenpiteiden vaikutuksista aluesuunnitteluun. Suuntaviivoilla on tuotu eurooppalaiseen aluesuunnittelukeskusteluun taloutta koskevien kysymysten rinnalle tavoitteita kulttuuriperinnön ja luonnonympäristön varjelemiseksi. ...Lisäksi ESDP-asiakirjan tausta-aineistossa on tuotu esille pohjoisten jäsenmaiden erityisolosuhteina arktiset ilmasto-olosuhteet, herkästi haavoittuva luonto, perifeerinen sijainti Keski-Euroopan markkina-alueisiin nähden sekä harva asutus.” (Valtioneuvoston ... 2000: 49)

Näihin johtopäätöksiin voi täysin yhtyä. Aluesuunnitteluyhteistyö on osa unionin syvenemisprosessia ja edistänyt myös unionin laajentumista käymällä monipuolista vuoropuhelua suunnitteluasioista hakijamaiden ja naapurivaltioiden kanssa unionin ulkorajalla (mukaan lukien mm. Sveitsi ja Norja) sekä Välimeren etelärannalla.

Suuntaviivojen laatiminen ylikansalliselle suunnittelulle oli hyödyllinen, opettavainen ja tuloksia tuottava prosessi, mutta myös hidas ja ajoittain eri suuntiin tempoileva johdon vaihtuessa puheenjohtajausittain jäsenvaltiosta toiseen.

ESDP-SUUNTAVIIVAT KARTOITTAVAT UUTTA YHTEISTYÖALUETTA

ESDP-yhteistyö on ollut tärkeä pioneirivaihe, joka liikkui ennestään kartoittamattomilla vesillä. Koskaan aikaisemmin ei ole mitään vastaavaa laadittu Euroopassa, tuskin millään muullakaan unionin veroisella alueella maailmassa.

Komission muistiossa Korfun ministerikokouksessa vuonna 1994 odotettiin, että ESDP-työ nimeäisi unionin ongelma-alueet. Näin pitkälle ei kuitenkaan päästy tai ei haluttu päästä. Ongelmia ja ongelma-alueitakin kartoitettiin, mutta niitä ei haluttu tarkemmin nimetä tai esittää kartoilla loppuraportissa vuonna 1999, koska olisi tultu liian lähelle rakennerahastoinstrumenttien käyttöön vaikuttamista ja koska olisi myös tultu jäsenvaltioiden reviirille. ESDP-työn kuluessa kävi usein selväksi, ettei aluesuunnitteluyhteistyön sisältö ollut suinkaan harmitonta tai neutraalia, vaan osui helposti kansallisvaltion poliittisesti arkoihin tai vaikeisiin kohteisiin. Erityisesti kartoille siirretyt inventaariot ja luokitukset osoittautuivat vaikeiksi. Luotettavien tulosten saavuttamista häirtäisi lisäksi eri maiden lähdeaineiston yhteismitattomuus.

Koska työ oli epävirallista hallitusten välistä yhteistyötä eivätkä kaikki jäsenmaat panostaneet siihen riittävästi, se ei voinut edetä nopeasti. ESDP-tavoitteet jäivät melko yleiselle tasolle ja osittain epäselviksi. Tavoitteiden tarkkuustasoa rajoitti vaatimus, että ne tuli olla yleisesti hyväksyttyjä kaikissa jäsenmaissa. Tarkemmalle tasolle voitaisiin todennäköisesti päästä laatimalla tavoitteita pienemmille yhteistyöalueille, jotka olisivat homogeenisempia kuin koko unionin alue. Esimerkiksi Itämeren yhteistyöalue voisi hyvinkin sopia kohtuullisessa aikataulussa tarkemmista tavoitteista. Toisaalta mitä tarkkuus hyödyttäisi, jos samalla menetetään koko unionin laajuinen yksimielisyys, joka on nähtävä arvona sinänsä. Kuten Glaskowin ministerikokouksessa vuonna 1998 ministeri Deward korosti, ESDP-työllä haettiin suurinta yhteistä tekijää eli mistä kaikista aluesuunnittelua koskevista asioista voitiin olla yksimielisiä.

ESDP-prosessi oli niin hidas, ettei se kannusta aloittamaan tavoitteiden tarkistuskierrosta, ESDP II:sta, jota ajoittain toivotaan. Unioni on nyt entistä suurempi. Kaikki neuvottelut vievät vielä enemmän aikaa, vaikka pohjatyo on kertaalleen tehty.

ESDP-raportti on poliittinen tavoiteasiakirja, joka ei sido jäsenmaita. ESDP-raportin suuntaviivat eivät koske kansallista suunnittelua vaan ainoastaan niitä yhteisiä suunnitteluasioita, joilla on ylikansallinen ulottuvuus. Vaikka raportti koskee vain ylikansallista suunnittelua, sillä on kansallinenkin kiinnostavuutensa ja vaikutuksensa. Muuten jäsenvaltiot eivät olisi siihen työhön ryhtyneet.

ESDP-asiakirjan yksityiskohtia tärkeämpää on yhteistyön tarkoitus ja päämäärä. Asiakirjan päämääränä voidaan nähdä Euroopan laajuisen alueiden käytön ja aluerakenteen tavoitekuvan tuottaminen. Sen lisäksi ESDP-työllä oli merkitystä:

- Jäsenvaltioiden kansallisen kehityksen ja suunnittelun vertailussa ja kokemusten vaihdossa,
- erityisten eurooppalaisten ja ylikansallisten suunnittelu- ja kehityskysymysten esiin nostamisessa ja
- unionin eri politiikkalohkojen alueellisen ulottuvuuden koordinoinnissa.

Suomen ESDP-lausuntoa laadittaessa oli havaittavissa, että eniten eurooppalaisen aluesuunnittelun tavoitteista olivat kiinnostuneita maakunnat. Sektoriministeriöitä (lukuun ottamatta valmisteluvastuussa olleita sisäasian- ja ympäristöministeriötä) eivät tavoitteet juurikaan kiinnostaneet. Mahdollisia tavoitteiden välisiä ristiriitoja ei tullut esille lausunnoissa ja yhteisissä keskusteluissa.

Aluesuunnitteluyhteistyössä sovittuja tavoitteita ei ole missään vaiheessa "ajettu ristiin" eli tarkasteltu siitä näkökulmasta, ovatko ne keskenään ristiriidassa ja jos ovat, millä tavoin. Unionin piirissä on sovittu useita periaatteita eri politiikkalohkoilla, mutta näiden välisiä keskinäisiä suhteita ei ole selvitetty. Tämä olisi tärkeä jatkoselvityksen kohde. Unionin sosiaalipolitiikan osalta on sovittu metakoordinoinnista Nizzan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000 (European Social Agenda). Tarkoituksena on estää, ettei millään loholla saavutettaisi menestystä ulkoistamalla kustannuksia jollekin toiselle lohkolle. Ei voida esimerkiksi turvata julkista taloutta laajan sosiaalisen pahoinvoinnin hinnalla tai täystyöllisyyttä julkistalouden epävakauden kustannuksella.

ESDP-raportin sisältöä on kritisoitu vähän – samoin sitä prosessia, jonka tuloksena raportti syntyi. Richardson ja Jensen (1999: 13) totesivat, ettei ESDP juurikaan panosta kaupunkien sosiaaliseen ulottuvuuteen. EU:n aluestrategiakin merkitsee kaupunkien ja alueiden välistä kilpailua. Kaupungeissa kasvava sosiaalinen syrjäytyneisyys mainitaan lyhyesti. Eniten ESDP korostaa taloudellista kehitystä. Sosiaali- tai ympäristöpuoli ei tästä näkökulmasta katsoen hyötyisi ESDP-tavoitteiden toteuttamisesta.

Koska rakennepoliittisen rahoituksen osuus on yhteisön talousarviosta runsaat 30 prosenttia, ei ole samantekevää, mitä toimia tämän rahoituksen piiriin kuuluu ja miten varojen käyttöä erilaisilla tavoitteilla ja yhteistyöllä ohjataan. Potsdamin ministerikokous päätti, ettei ESDP-tavoitteilla ohjata rakennerahastovarojen käyttöä. Mutta kun tavoitteita laadittiin, jokainen jäsenmaa spekuloi myös tavoitteiden taloudellisilla vaikutuksilla. ESDP-tavoitteilla tulee olemaan vähintäänkin välillisiä vaikutuksia unionin varojen käyttöön.

ESPON-TUTKIMUSYHTEISTYÖN KÄYNNISTYMINEN OLI TÄRKEÄ SAARVUTUS

Aluesuunnitteluyhteistyöhön liittyvän tutkimustoiminnan (the ESPON 2006 Programme) käynnistäminen ja vakiinnuttaminen oli uusi aluevalta unionille. ESPON-

ohjelman käynnistyminen oli pitkälti Luxemburgin sinnikkyuden ansiota. Maaliskuussa 1998 komissio luonnosteli säädöspohjan tälle yhteistyölle Interreg-yhteisöaloitteeseen. Ensimmäiseen tutkimusohjelmaan otti osaa yli 600 tutkijaa ja lähes puoleltoista sataa eurooppalaista tutkimuslaitosta ja asiantuntijaorganisaatiota. Tutkimushankkeet selvittivät mm. Euroopan alueellisen kehityksen peruspiirteitä ja muutossuuntia, EU-politiikkojen vaikutuksia sekä yhteistä tilasto- ja tietopohjaa. ESPON tuotti uutta tietoa ja lisäsi tutkijoiden välisiä kontakteja ja yhteistyötä. Tuloksia käytettiin jo ohjelmakauden kuluessa hyväksi mm. komission koheesioraporteissa. Suomi oli aktiivisesti mukana yhteistyössä, sillä toteutetuista 35 tutkimushankkeesta peräti kahdeksassa oli mukana suomalaispartneri. (Hirvonen 2007a: 5-6) ESPON:in ensimmäinen ohjelmakausi päättyi vuoden 2006 lopussa.

Uusi ESPON 2013 -ohjelma vuosille 2007-2013 on aloittanut yhteistyön toisen ohjelmakauden entistä vahvemmalta pohjalta säädösten ja talouden suhteen. Ohjelman piirissä on 31 maata: 27 unionin jäsenmaata sekä Norja, Sveitsi, Islanti ja Liechtenstein. (Hirvonen 2007b:120-122) Tutkimusaiheiden, yhteistyökumppanien ja tutkittavien alueiden määrittelyä uudistetaan joustavammaksi ja samalla etäännyttään jossain määrin alkuperäisestä ESDP-perinnöstä, mutta tarkoitus onkin palvella entistä paremmin koheesiopolitiikan tarpeita. Samalla syvennetään aluesuunnitteluyhteistyötä tutkimuksen keinoin.

ALUESUUNNITTELUKOMITEAN TYÖ POHJUSTI KOHEESIOPOLITIIKAN LAAJENNUSTA

Aluesuunnittelukomitean työ vuosina 1991-1999 liittyy vahvasti koheesiopolitiikalle ehdotettuun laajennukseen vuonna 2007 solmitussa Lissabonin sopimuksessa ja oli ilmeisesti mukana vaikuttamassa muutokseen. Aluesuunnittelukomitean alkuaikoina, kun Maastrichtin sopimusta oltiin sorvaamassa, keskusteltiin jo alueellisen (spatial) koheesion lisäämisestä taloudellisen ja sosiaalisen rinnalle. Keskusteluja käytiin syksyllä 1991 Haagin ministerikokouksen valmistelun yhteydessä korkealla tasolla, mutta ei enää varsinaisessa epävirallisessa ministerikokouksessa marraskuussa. Alankomaat olivat aloitteellisia asiassa, mutta Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska eivät olleet valmiita koheesion näin laajaan määrittelyyn. Pelättiin liian laajan mandaatin antamista unionille ja komissiolle.

ESDP-loppuraportin valmistuttua vuonna 1999 Euroopan komissio alkoi omissa raporteissaan ottaa alueellisen (territorial) koheesion näyttävästi esille. Tämä muutos on nähtävissä mm. toisessa koheesioraportissa vuodelta 2001. Aluesuunnittelukomitean seuraaja, Euroopan aluekehitysrahaston hallintokomitean SUD-työryhmä, sai syksyllä 2002 eteensä Alankomaiden edustajan komission pyynnöstä kirjoittaman muistion, joka perusteli alueellisen koheesion tarpeellisuutta. Työryhmän kokouksissa käsitteen käyttöä testattiin ja kuulosteltiin jäsenmaiden kantoja. Komissio sai tästä ilmeisesti vahvistusta asian viemiseksi eteenpäin. Unionin perustuslakiluonnoksen valmistelu oli alkanut samana vuonna, helmikuussa 2002. Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista luovutettiin jäsenmaiden hallituksille heinäkuussa 2003.

Rotterdamin epävirallisessa ministerikokouksessa marraskuussa 2004 alueellinen koheesio nousee uudestaan esille – ensimmäisen kerran aluesuunnitteluministerien keskusteltavaksi. Termi spatial koheesio oli vaihdettu territorial koheesioksi, mutta termin vaihto johtuu enemmän mielikuvista – ei sisällöstä. Alankomaat oli taas aktiivinen asiassa. Epävirallinen ministerikokous ei tee päätöksiä, mutta kokouksen henki on positiivinen ja koheesiopolitiikan laajentaminen nähdään tarpeellisenä ja tärkeänä. Kun sopimus Euroopan perustuslaista ei toteutunut, alueellista koheesiota koskevat artikkelit siirtyivät uuteen, vuonna 2007 hyväksyttyyn Lissabonin sopimukseen, joka on enää ratifiointia vailla.

KILPAILUN JA KOHEESION VÄLINEN JÄNNITE, ALUEELLISTA KOHEESIOTA PERUSTELLAAN LAAJASTI

Yhteisön alue- ja rakennepoliittisia toimia ei ole tarkoitettu pysyviksi, vaan niiden tarkoituksena on ollut vähentää syventämisen, mm. sisämarkkinoiden toteuttamisen, aiheuttamia ongelmia taloudellisesti muita huonommassa asemassa olevissa jäsenvaltioissa ja jälkeenjääneillä alueilla. Samalla on pyritty vauraampien jäsenvaltioiden sisäisen alueellisen koheesion parantamiseen. Alue- ja rakennepoliittikka on väline, jolla unioni pyrkii estämään ns. usean nopeuden (multi-speed) Euroopan toteutumista eli eritahtista kehitystä.

Aluesuunnitteluyhteistyön taustalla on alusta alkaen ollut pelko siitä, että Euroopan osallistuminen globaaliin talouskilpailuun johtaa alueellisesti polarisoituvaan ja eriarvoiseen kehitykseen ja että tämä kehitys tulee tuhoamaan ympäristöä ja kansallisia kulttuureita, uhkaamaan yhteiskuntarauhaa sekä lisäämään poliittista epävakautta. ESDP:ssä on kysymys moraalisen koodin luomisesta yhteiselle suunnittelulle, koska talouden yhdentymisen koetaan uhkatekijäksi ja useat trendit osoittavat globaalin talouden vahvistavan keskittävää kehitystä.

Ministerikokouksen johtopäätöksissä (Rotterdam 2004a: 1–3) todetaan alueellinen koheesio tärkeäksi sekä kilpailukyvyyn lujittamisessa että eriarvoisuuden vähentämisessä. Kaupunkien todetaan olevan avainasemassa tässä asiassa. Unionin politiikoilla on lisääntyvä vaikutus jäsenmaihiin ja niiden alueisiin. Keskenään ristiriitaiset politiikkalohkot vähentävät unionin toimien tehoa ja saattavat johtaa unionin resurssien vähemmän tehokkaaseen kohdentamiseen. Nämä alueelliset haasteet vaativat yhtenäistä ja monimuotoisuuden huomioon ottavaa kehittämistä koko unionin alueella. Alueellinen koheesio on sekä monialainen että monitasoinen käsite, jota voidaan soveltaa seudullisella, kansallisella, ylikansallisella ja unionin tasolla. Se lisää integroitua ja pitkän tähtäyksen lähestymistapaa alueellisten mahdollisuuksien käytössä.

Perusteluissa paistaa halu luoda järjestelmä, jossa kaikkia unionin politiikkoja koordinoidaan alueellisesta näkökulmasta käsin, koska kaikilla on alueellisia vaikutuksia, suoria tai välillisiä. Halutaan siis lisätä unionin aluepolitiikan painoarvoa. Myös alueasiantuntijoille halutaan tärkeä rooli unionin politiikkojen harjoittamisessa. Onko taustalla pelko, että aluepolitiikka on häviämässä talouspolitiikalle?

Globalisaation paineessa ei alueellista tasapainoa saavutetakaan. Nykyiset aluepoliittiset ohjelmat ja muut käytössä olevat keinot eivät tehoa riittävästi, eikä uusia ole näköpiirissä.

Eurooppa kilpailee globaalissa, avoimessa taloudessa muiden suurten talousalueiden kanssa. Investoinnit kohdistuvat – myös unionin ulkopuolelta – suuressa määrin Euroopan suuriin keskuksiin ja taloudellisesti toimeliaaseen ja tiiviiseen Keski-Eurooppaan – eivät reunavaltioihin. Unionille elintärkeätä kilpailukykyä voidaan ylläpitää tuottavilla investoinneilla ja vakaalla kasvulla. Tässä ympäristössä on valitettavasti vaikeata ylläpitää tai saavuttaa alueellista tasapainoa. EU seuraa jatkuvasti mm. koheesioraporttien avulla unionin rakennepolitiikan tehokkuutta ja toimivuutta. Lissabonin sopimukseen kirjattu koheesiopolitiikan laajennus vaikuttaa tässä talousympäristössä siirtymiseltä vanhakantaiseen aluepolitiikkaan, jossa rahoitusta ohjataan alueille, joiden tuottavuus on alhaisempi. Vai onko tämä vastareaktio niihin epäkohtiin, joihin vahva taloudellinen keskittyminen on johtamassa?

Vaikka koheesiopolitiikkaan sisältyy sosiaalinen koheesio, sosiaalipolitiikka kuuluu silti kansallisen toimivallan piiriin. Jäsenvaltiot päättävät itsenäisesti sosiaalipolitiikastaan kuten työttömyyden hoidosta ja sosiaalipalveluista. Markkinavetoinen taloudellinen yhdentyminen lisää sosiaalisia haasteita jäsenmaissa. Unionin tasolla tämä ristiriita merkitsee sitä, että taloudellisen yhdentymisen huonot seurannaisvaikutukset jäävät jäsenvaltioiden vastuulle. Myös unionin heikkotehoisen rakennepolitiikan haitat jäävät jäsenvaltioiden hoidettavaksi. Antaako alueellinen koheesio uusia keinoja rakennepolitiikan uudistamiseen?

KOMISSIO JA TIETTYJEN JÄSENMAIDEN VAHVA ROOLI

Unionin aluesuunnitteluyhteistyön ja koheesiopolitiikan historian tarkastelu osoittaa, että koheesiopolitiikan seuranta ja soveltaminen on vahvasti Euroopan komission käsissä. Koska komission valtuudet toimia hallitusten välisessä yhteistyössä olivat rajatut, se päätyi taitavasti käyttämään hyväkseen innokkaita ja samaa näkemystä omaavia jäsenvaltioita. Keski-Euroopan tiheästi rakennetuilla, vanhoilla jäsenvaltioilla on pidemmät perinteet olla tiiviissä yhteistyössä unionin toimielinten kanssa ja ajaa samalla omia kansallisia etujaan. Näiden valtioiden alueidenkäytön ja aluepoliittisen suunnittelun vapausasteet ovat muutenkin vähäisempiä kuin Suomen ja siksi vahvan unionin toimivallan kannattaminen helpompaa. On vähemmän itsemääräämisoikeutta menetettävänä.

Aluesuunnitteluyhteistyötä haittasi joidenkin jäsenmaiden edustajien epäjohtomukaisuus tai asiaan perehtymättömyys. Yleensä ottaen jäsenmaiden edustus oli kuitenkin korkeatasoista ja motivoitunutta. Pohjoismaat olivat pääsääntöisesti asiakysymyksissä samoilla linjoilla tehden tarvittaessa keskinäistä valmisteluyhteistyötä. Joidenkin jäsenmaiden panos nousi selkeästi esiin. Aktiivisuus saattoi olla vain yhden tai parin ammattitaitoisen asiantuntijan ansiota saaden todennäköisesti kotimaassaan täyden tuen panokselleen. Yhdistyneet Kuningaskunnat nousi esiin kriittisesti ajattelevana jäsenmaana – erityisesti pääministeri Thatcherin aikana, joka kysyi

oikeita kysymyksiä, käynnisti hyviä keskusteluja ja panosti ESDP:n loppuraporttiin. Federalistiset maat, kuten Saksa, saattoivat nähdä hallitusten välisen yhteistyön keinona ottaa haltuun yhteistyöalue, jossa kansallisella tasolla oli rajoitetusti valtuuksia toimia. Saksa edusti yhteistyössä laajapohjaista asiantuntemusta ja vahvaa käytännön osaamista. Oli pitkälti Saksan ansiota, että saatiin laadukas loppuraportti, josta voitiin olla yksimielinen.

Aluesuunnittelukomitean toiminnassa näkyi myös se, että pienillä mailla saattoi olla helpompaa muodostaa kansallinen näkemys esillä olevista asioista. Suurilla mailla, kuten Saksa, mielipiteet saattoivat erota riippuen siitä, edustiko jäsenvaltiota kokouksessa maankäytön suunnittelua ja rakentamista vai talousasioita johtava (liittovaltion) ministeriö. Edellinen suhtautui suopeasti komitean työhön ja esitti ainakin kolme kertaa komitean statuksen vahvistamista viralliseksi neuvoston komiteaksi. Jälkimmäinen puolestaan oli keskeisenä maksajana huolissaan rakennetukien kohtalosta ja varovainen erityisesti koheesiopolitiikan laajentamishankkeen suhteen käynnistäen mm. laajapohjaisen asiantuntija-selvityksen alueellisen koheesion säädöspohjasta ja sen vaikutuksista. Saksa vältti tukemasta alueellinen koheesio -ulottuvuutta ehkä juuri siitä syystä, ettei asiasta ollut kansallista yksimielisyyttä.

Mutta miksi juuri Alankomaat on pitkään ollut aktiivinen alueellisen koheesion esille saamisessa ja eteenpäin viemisessä, vaikka maa on yksi alueellisesti tasapainoisimpia jäsenvaltioita unionissa? Alankomaat yllätti aktiivisuudellaan ja kiinnostuksellaan, joka lähti laajemmille poluille tähdäten aluesuunnitteluyhteistyön jatkumiseen vahvemmalta säädöspohjalta tulevaisuudessa. Alankomaiden vahva yhteistyö komission kanssa oli ajoittain kysymyksiä herättävää. Unionin vanhana jäsenmaana jo kuutosmaiden kaudelta asti Alankomaat oli tottunut tekemään yhteistyötä komission kanssa. Tämän yhteistyön ansiota oli todennäköisesti, että sopimusluonnokseen Euroopan uudeksi perustuslaiksi sisällytettiin laajennetun koheesion käsite. Tuskin Alankomaiden valmistelulla olisi kuitenkaan ollut tätä vaikutusta, jollei ehdotus olisi palvellut myös komission etua. Kysymys kuuluukin, miksi komissio haluaa alueelliselle koheesiolle vahvan säädöspohjan ja valtuudet toimia asiassa. Miten komissio hyötyy alueellisesta koheesiosta? Vastauksena on, että komission toimivalta selkiintyy ja kasvaa. Komission toimesta kirjoitetut koheesioraportit toistavat useaan kertaan, miten tarpeellista on ryhtyä koordinoimaan kaikkia unionin politiikkoja alueellisesta näkökulmasta käsin. Varsinainen meta-tehtävä, joka antaa paljon mahdollisuuksia - komissiolle. Mutta mitä siitä seuraa?

SUOMEN OLETETAAN HYÖTYVÄN ALUEELLISESTA KOHEESIOSTA

Kun Suomi on kannattanut alueellisen koheesion käsitettä, tätä on kotimaassa perusteltu spekulatiivisesti sillä, että juuri Suomen kaltainen suuria alueellisia eroja sisältävä maa hyötyy aluepainoisesta yhteisöpolitiikasta.

Suomen alueelliset kehittyneisyyserot ovat kuitenkin tulleet hyvin esille ja ne ovat saaneet kehittämistukea jo nykyisen koheesiopolitiikan puitteissa. Pohjoisten ja

harvaanasuttujen alueiden (kuten Suomessa) maininta 174 artiklassa⁶² uudessa Lisabonin sopimuksessa on riittävä alueellisten etujemme kannalta. Emme välttämättä tarvitse alueellinen koheesio -lisäystä unionin perustana olevaan lainsäädäntöön.

Suomen kaltaisen harvaan asutun, monimuotoisen ja luonnon olosuhteiltaan rikkaan jäsenvaltion tulee suhtautua kriittisesti kaikkeen ylikansalliseen suunnitteluun, jossa Euroopan unioni saa jaetun toimivallan puitteissa väljän ja epäselvän mandaatin. Se saattaa vähentää meidän itsemääräämisoikeuttamme kansallisesti tärkeissä asioissa. Alueellinen koheesio -käsitteen lisääminen unionin perustana oleviin säädöksiin voi merkitä Suomen kannalta haitallista unionin toimivallan liukumista aluerakenteen ja alueidenkäytön suunnittelun suuntaan.

Esimerkkinä tällaisesta kehityksestä mainittakoon, että komissio julkisti vuonna 1995 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille koskien rannikkoalueiden yhtenäistä suunnittelua (Komission... 1995). Kuulosteltuaan jäsenvaltioiden reaktioita komissiolta ilmestyi neljän vuoden päästä raportti: "Kohti Euroopan rannikkoalueiden yhdenmetytyn käytön ja hoidon strategiaa" (Kohti... 1999: 16, 23). Toistaiseksi raportti sisältää vain suosituksia. Vaikka otsikossa puhutaan käytöstä toisiasiallisesti raportti sisältää ohjeita hyvin laajasti rannikkoalueisiin liittyvää tiedonkeruuta, suunnittelua, päätöksentekoa, toimien johtamista ja toteutuksen seuranta myöten. Raportin loppupuolella nostetaan esille vielä kysymys: tarvitaanko lainsäädännöllinen kehys? Rannikkoalueiden yhdenmetytyn kehittäminen olisi tehokkaampaa komission näkökulmasta katsoen, jos sitä varten olisi olemassa "erityinen Euroopan tason lainsäädännöllinen väline". Jääkö siis komission työ suositusten tasolle - vai jatkuuko tästä. Keski-Euroopassa on kova pula rannoista ja valmiutta säädellä tiukasti niiden rakentamisesta ja käytöstä. Suomessa on aivan toinen tilanne. Missä määrin Suomi on valmis antamaan unionille päätösvaltaa rantojensa suunnitteluun? Vincent Nadin (2000: 10) mainitsee coastal management -valmistelusta, että

"Community's competence was not accepted by the Council, and so action was taken through coordinating and demonstration programmes justified under the fifth Environmental Action programme. It could be argued that these competences and their wide-ranging implications for planning in the member states effectively add up to a competence in spatial planning."

Toisena esimerkkinä mainittakoon, että Saksa esitti Euroopan metsien suunnittelulle ohjeita, kun ESDP-raportin tavoitteista käytiin viime metrien neuvotteluja. Ohjeet olisivat todennäköisesti korostaneet metsien ekologista merkitystä ja virkistyskäyttöä. Suomelle tärkeä talousnäkökulma olisi voinut joutua vaikeuksiin. Ehdotus saatiin onneksi nurin, eikä metsiä mainita raportissa.

Unionin koheesioraporteissa on toistuvasti korostettu tehokkuuden lisäämisen välttämättömyyttä. Rakennepolitiikan instrumenttien tulee laajentuneessa unionissa olla entistä tehokkaampia ja niiden tulee kohdistua oikeisiin kohteisiin. Alueellisen ulottuvuuden korostaminen saattaa johtaa siihen, että ratkaisuja unionin kannalta

62 "...regions which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as the northernmost regions with very low population density ..."

tarpeellisille uudistuksille haetaan liikaa alueellisilla tarkasteluilla hukaten kehittämisrahaa ja ajautuen liiaksi vanhakantaiseen rakennepolitiikkaan sen sijaan, että panostettaisiin taloudellista koheesiota vahvistavaan tutkimukseen, uuteen teknologiaan, innovaatiopolitiikkaan ja hallinnon uudistamiseen. Esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen erityisongelmat eivät välttämättä ole hoidettavissa unionin nykyisillä aluepoliittisilla instrumenteilla, koska ongelmat liittyvät pysyväisluonteisiin suhteellisiin haittoihin kuten ilmasto, etäisyydet, väestötiheys ja ikärakenne. Kehityserojen kaventamiseen kohdistuvalla projektiluontoisella aluepoliittisella rahoituksella on erittäin vaikeata saada aikaan pysyvää olosuhteiden muutosta.

Komission koheesioraporteissa on saatu toistuvasti tulokseksi, että jäsenmaiden kehityserot ovat kaventuneet, mutta eivät alueiden väliset. Johtopäätöksenä tästä ei tarvitse olla, että unionin koheesiopolitiikka on epäonnistunut ja alueellista yhteenkuuluvuutta pitää vahvistaa samoin kuin komission valtuuksia toimia jälkeenjääneiden alueiden hyväksi. Euroopan kilpailukyky avoimessa taloudessa pakottaa yksityistä sektoria investoimaan siellä, missä tuotot ovat suurimmat. Monissa jäsenmaissa on alueita, joiden kehitys jää jälkeen ja joihin investointitoiminta ei kohdistu toivottavalla tavalla kansallisista pyrkimyksistä huolimatta.

ASiantuntijat suosittelevat unionin valtuuksien rajaamista perustuslaillista sopimusta laadittaessa

Kuten kappaleessa 11.5 on todettu, professori Battis'in komitea antoi vuonna 2005 kantansa koheesiopolitiikan laajentamisesta. Yksimielinen kanta oli, että säädösten soft-law -luonne tulisi säilyttää ja kirjoittaa Euroopan perustuslailliseen sopimukseen menettelytapasäädöksiä palvelemaan unionin omaehtoista koordinoitua. Komitean mielestä oli tärkeää standardisoida menettelytapoja ja tukea eri suunnittelutahoja rajanylittävissä, ylikansallisissa ja alueiden välisessä yhteistyössä, koska yhtenäisen Euroopan alueellinen kehittäminen riippuu erityisesti unionin ja sen jäsenmaiden keskinäisestä koordinaatiosta.

Asiantuntijat suosittelevat, että alueellinen koheesio määriteltäisiin EU:n tavoitteeksi taloudellisen ja sosiaalisen koheesion tavoin. He eivät kuitenkaan pitäneet tarpeellisena, että Euroopan perustuslaki antaisi unionille mitään valtuutusta koskien aluesuunnittelua. Valtuutus aluesuunnitteluun tulisi tukitoimia koskevista säädöksistä, joiden avulla unioni koordinoi, täydentää tai tukee eurooppalaista aluesuunnittelua.

Asiantuntijat hylkäsivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen jaetun toimivallan -vaihtoehdon, koska katsoivat jaetun toimivallan lisäävän keskittymistä. Ilmeisesti tällä tarkoitettiin, että jaettu toimivalta mahdollistaa vallan keskittymisen Euroopan komissiolle.

Eurooppa-valmistelukunta eteni kuitenkin valmistelussaan antaen ensin perustuslaillisessa sopimusluonnoksessa ja nyt uudessa Lissabonin sopimuksessa enemmän valtuuksia unionille aluesuunnittelussa kuin mitä asiantuntijat katsoivat voitavansa suositella.

Battis-komitea mainitsi esimerkkinä, että jo silloisessa Euroopan aluekehittämisrahaoston asetuseronnoksessa, komissio katsoi, että sillä on mm. alueellinen yhteistyö vastuullaan. Komitea totesikin, että koska on vaikeata ennustaa, miten unionin toimielimet – lähinnä komissio – tulevat käyttämään valtuuttaan, joka niille ollaan myöntämässä, tälle toiminnalle tulee luoda säädellty puitteet. Näiden puitteiden puuttumista pidettiin merkittävänä ja ilmeisesti myös huolestuttavana seikkana. Koska Saksa oli Battis-komitean toimeksiantaja, komitea neuvoikin Saksaa turvaamaan oikeutensa ja osallistumaan unionin kompetenssin rajaamistyöhön sekä ottamaan työhön mukaan myös muiden jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Jää nähtäväksi, nostaako Saksa tämän asian esille Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan.

ALUEELLISEN KOHEESION SISÄLLYTTÄMINEN VUODEN 2007 LISSABONIN SOPIMUKSEEN LISÄÄ UNIONIN TOIMIVALTAA TUNTEMATTOMALLA TAVALLA

Euroopan komissio pyörittää koheesiopolitiikassa budjettia, joka on kolmannes yhteisön koko budjetista. Komission vaikutusvaltaa lisää vielä rahoitusyhteistyö suurten investointilaitosten kanssa.

Tähänastinen koheesiopolitiikan soveltaminen rakennerahastotyössä osoittaa, että taloudellinen ja sosiaalinen koheesio antaa jo nyt Euroopan unionille laajat mahdollisuudet toimia. Alueellisen koheesion puuttuminen ei ole haitannut unionin aluepoliittista työtä millään alueella, eikä se ole estänyt Suomea saamasta aluepoliittisia tukia mm. heikommin kehittyvälle Itä- ja Pohjois-Suomelle. Mitään lisävaltuuksia ei koheesiopolitiikassa tarvita Suomenkaan etujen kannalta. Jos Suomi tulevaisuudessa menettää aluepoliittisia tukiaan, se johtuu lähinnä uusien jäsenmaiden mukanaan tuomasta rahoitusvajeesta – ei koheesioartikloista. Uuteen Lissabonin sopimukseen lisätty koheesion kolmas ulottuvuus, alueellinen koheesio, on siinä mielessä turha. Mm. toissijaisuus-periaatteen mukaisesti unioni voi nytkin ottaa valmisteluunsa asioita, joissa jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita ja asia voidaan paremmin hoitaa unionin tasolla.

Tässä yhteydessä on muistettava toinenkin unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan keskeisistä soveltamisperiaatteista. Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustuslakisopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos perustuslakia muutetaan koheesiopolitiikan osalta, muuttuuko unionin toiminnan sisältö ja muoto sen seurauksena ja millä tavoin? Kun samanaikaisesti enemmistöpäätöstenteko kasvaa unionissa, ollaan liikkeellä kohti tuntemattomia seurausvaikutuksia pienen Suomen kannalta.

Lissabonin sopimus ovat vahva väline, jota ei helpolla muuteta. Miten tarkkaan päättäjät ovat tietoisia siitä, mistä tässä koheesiopolitiikan laajennuksessa on kyse ja mitä sen hyväksymisestä mahdollisesti seuraa kuvitellun hyödyn lisäksi? Alueellisen koheesion lisääminen unionin säädöspohjaan tulee vahvistamaan Euroopan komission toimivaltaa ja toimintamahdollisuuksia tuntemattomalla tavalla. Seuraukset tullaan myöhemmin näkemään uutta lainsäädäntöä sovellettaessa. Jää

nähtäväksi riittääkö pienten pohjoisten valtioiden äänivalta, jos yhteisön toimet etenevät kansallista itsemääräämistä rajoittaviksi maan- ja luonnon resurssien käytön suunnittelussa?

Alueellisesta koheesiosta voi tulla väline, jolla unioni enenevässä määrin alkaa harjoittaa aluepolitiikkaa Eurooppa-tasolla suoraan alueiden kanssa ohi kansallisvaltioiden. Alueellinen koheesio vahvistaa komission mahdollisuuksia toimia tässäkin suhteessa. Alueet saattavat myös olla kiinnostuneita toimimaan suoraan varsinkin, jos aluehallinnon edustajat ovat kokeneet jääneensä keskushallinnon varjoon. Etujen kalastelu suoraan komission rahapussista voisi oikaista monien mielestä byrokratiaa ja antaa uusia mahdollisuuksia vaikuttaa komission virkamiehiin.

Hallitusten välinen yhteistyö toimi aluesuunnittelukomitean istuessa hyvin. Epävirallisten ministerikokousten etuna oli vapaampi poliittinen keskustelu vaikeista kehittämisasioista, koska sitovia päätöksiä ei näillä areenoilla tehty. Taloudellisen ja sosiaalisen koheesion sisällöstä ei kuitenkaan juuri keskusteltu. Koheesion alueellisesta ulottuvuudesta, sen sisällöstä ja merkityksestä ei ole myöskään käyty julkista keskustelua siinä määrin kuin se ansaitsisi. Keskustelua on käyty vain suppean asiantuntijapiirin sisällä ja asiaa on sivuttu parissa epävirallisessa ministerikokouksessa. Suomessa asiasta on käyty hyvin nopea keskustelu viranomaistasolla valottaen vain alueellinen koheesio -artiklan hyödyllisyyttä Suomelle. Euroopan unionille keskeistä koheesio-käsitettä ollaan muuttamassa hiljaisen yhteisymmärryksen valitessa - selvittämättä muutoksen merkitystä.

Professori Vincent Nadin totesi osuvasti jo vuonna 2000 European Council of Town Planners konferenssissa pitämänsä esitelmän lopussa:

"There is a need to strengthen the territorial coordination of Community sectoral policies and the transboundary dimension of national and regional spatial planning policies. But there is a need for more investigation of what transboundary spatial development issues require action by the Community rather than Member States, and thus what type of Community competence is justified." (Nadin 2000: 11)

Kirjallisuus

Ahonen, Pertti (2002). Kaukana Euroopan sosiaalipolitiikan "Rooma" ja "Maastricht": avoimen koordinaointimetodin näkökulma. *Janus* 1/2002

Alasuutari, Pertti (2001). *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Gummerus, Jyväskylä.

Alueiden kehittämislaki (2002). 12.7.2002/602.

Aluekehitysvaliokunnan mietintö (2006). Mietintö hyväksyntämenettelyn valmistelemiseksi yhteisön strategisista suuntaviivoista vuosiksi 2007-2013 (Kasvua ja työllisyyttä tukeva koheesiopolitiikka) (2006/2086(INI)). Euroopan parlamentin istuntoasiakirja, lopullinen A6-0175/2006.

AS (1997). Amsterdamin sopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Allekirjoitettu 2.10.1997 Amsterdamissa. *Ulkoasiainministeriön julkaisuja* 1997: 19. Edita, Helsinki.

Battis, Ulrich (2003). *Future division of responsibilities between the European Union and the Member States in the field of spatial planning development*. Law firm Nörr Stiefenhofer Lutz research project. 1st project report 12.3.2003, käännetty englanniksi 18.3.2003.

Battis, Ulrich (2005). Structure of spatial development within the constitution for Europe. Expert opinion on the position adopted by the Member States on the future division of responsibilities in the area of spatial development between the European Union and its Member States. Research commission awarded by the Bundesamt für bauwesen und Raumordnung. Final report. March 2005.

Blomberg, Ulla (1994-2001). *Alue-Integraattori* 1994:6, 1995:1, 2, 4, 6; 1996:1, 2, 3; 1997:3, 6; 1998:1, 2, 3; 1999:1, 3; 2001:1. Sisäasiainministeriön aluekehitysosasto. Sisäasiainministeriön monistamo.

Blomberg, Ulla & Risto Kärkkäinen (1995a). Aluesuunnittelusta ja aluekehityksestä vastuussa olevien EU-ministerien epävirallinen kokous 30.11.-1.12.1995, Madrid. Kokousraportti 8.12.1995. Sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö. Julkaisematon.

Blomberg, Ulla & Risto Kärkkäinen (1995b). Aluesuunnittelukomitean 26.10.1995 kokousraportti. Sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö. Julkaisematon.

Blomberg, Ulla & Harri Pitkäranta (1995). Aluesuunnittelukomitean 18.-19.9.1995 kokousraportti. Sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö. Julkaisematon.

Compendium (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Regional development studies. European Commission. Office for official publications of the European Communities, Italy.

Compendium (1999). *The EU compendium of spatial planning systems and policies, Finland*. Office for official publications of the European Commission, Luxembourg.

Corfu (1994a). Conclusions of the Presidency. Informal Council of Ministers Responsible for Regional Policy and Spatial Planning, 3.-4.6.1994. Corfu. Julkaisematon.

Corfu (1994b). Sustainability and Spatial Planning. Discussion Paper 4.6.1994. Informal Council of Ministers Responsible for Regional Policy and Spatial Planning, 3.-4.6.1994, Corfu. Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works. Athena. Julkaisematon.

Corfu (1994c). The European Territory after Maastricht. Note of Mr. Millan 4.6.1994. Informal Council of Ministers Responsible for Regional Policy and Spatial Planning, 3.-4.1994. European Commission. Julkaisematon.

CSD (2001). Respective Roles of the Committee on the Development and Conversion of Regions and the Committee of Spatial Development in Spatial Planning and Urban Development Questions. Committee on Spatial Development, 20.2.2001. European Commission. Julkaisematon.

Delebarre, Michel (2006) The Lisbon strategy and territorial cohesion: Towards a new kind of European governance. Conference on territorial cohesion and Lisbon strategy, 28 June 2006. Amsterdam. Julkaisematon.

Dutch EU Presidency ambitions on territorial matters, July-December 2004 (2003). Draft, November 2003. Julkaisematon.

Ensimmäinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus 1996 (1997). Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Erkkilä, Tero & Teija Tiilikainen (2005). *Avain EU-käsitteisiin.* Eurooppa-tiedotus. Edita, Helsinki.

ESDP (1997). *Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (ESDP).* Ensimmäinen virallinen luonnos. Esitetty Euroopan unionin jäsenmaiden aluesuunnitteluministerien epävirallisessa kokouksessa. Noordwijk, kesäkuu 1997. Sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö. Helsinki.

ESDP (1998). *European spatial development perspective (ESDP).* Complete draft. Meeting of ministers responsible for spatial planning of the member states of the European union. Glasgow, 8 June 1998.

ESDP (1999). Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat. Kohti Euroopan unionin alueen tasapainoista kehitystä. Valmisteltu aluesuunnittelukomiteassa. Hyväksytty Euroopan unionin aluesuunnittelusta vastaavien ministerien epävirallisessa kokouksessa Potsdamissa toukokuussa 1999. Euroopan komissio. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.

ESDP (1999). European spatial development perspective. Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union. Prepared by the committee on spatial development. Agreed at the informal council of ministers responsible for spatial planning in Potsdam, May 1999. European Commission. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg.

Eskelinen, Heikki ja Hirvonen Timo (2006). *Positioning Finland in a European space.* Edita, Helsinki.

ESPON (1997). Concept of the establishment of the European spatial planning observatory network, 2.12.1997. Luxemburg.

ESPON (2003). *The ESPON 2006 Programme.* Programme on the spatial development of an enlarging European Union. Approved by the European Commission on the 7. February 2003.

EurActiv.com (2007). EU in search of a new Treaty, Updated 15 May 2007. http://www.euractiv.com/en/constitution/eu-search-new-treaty/article_163412.

EUREK (1999). Europäisches Raumentwicklungskonzept (ESDP saksaksi). Auf dem wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen entwicklung der Europäischen Union. Angenom-

men beim informellen rat der für raumordnung zuständigen minister in Potsdam, Mai 1999. Amt für amtliche veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Euroopan aluekehityspolitiikka (1998). Yhteenvedo, osat I ja II.5. Euroopan parlamentti, tutkimuksen pääosasto. Sarja: Aluepolitiikka, REGI 100a FI. Käsikirjoitus tammikuulta 1998.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto (1997). Konsolidoidut sopimukset: Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan yhteisön perustamissopimus. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.

Europe 2000 (1991). *Outlook for the development of the Community's territory*. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg.

Europe 2000+ (1994). *Cooperation for European territorial development*. Office for official publications of the European Commission, Luxembourg.

European governance (2001). A white paper, 25 July 2001. COM (2001) 428 final

European spatial development perspective (1999). A strategy for balanced and sustainable development in Europe. European issues in the debate. A synthesis of the transnational seminars and the Commission forum on the ESPD. European Communities.

EYVL (1993). Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L193/34/31.7.1993.

EYVL (1999). Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L161, 26.6.1999.

Faludi, Andreas & Bas Waterhout (2002). *The making of the European spatial development perspective. No masterplan*. Routledge, London.

Faludi, Andreas, Wil Zonneveld & Bas Waterhout (2000). The committee on spatial development. Formulating a spatial perspective in an institutional vacuum. *Teoksessa* Christiansen, Thomas & Emil Kirchner (toim.): *Europe in change. Committee governance in the European Union*. Manchester University Press, Manchester.

Fourth report on economic and social cohesion (2007). Growing Regions, growing Europe. European Union. Provisional version. Communications from the Commission, May 2007.

General Contents of the European Spatial Development Perspective (1994). Committee on Spatial Development, ESPD working group 31.5.1994. European Commission.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Nide I ja II.

Hirvonen, Timo & Kaisa Schmidt-Thomé (2007a). Johdanto: ESPONin ensimmäinen ohjelmakausi. *Teoksessa* Hirvonen, Timo & Kaisa Schmidt-Thomé (toim.): *Arvioita ESPON 2006-ohjelmasta*. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja n:o 4/2007. Joensuun yliopistopaino, Joensuu.

Hirvonen, Timo & Kaisa Schmidt-Thomé (2007b). Kohti uutta ESPON-kautta. *Teoksessa* Hirvonen, Timo & Kaisa Schmidt-Thomé (toim.): *Arvioita ESPON 2006-ohjelmasta*. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja n:o 4/2007. Joensuun yliopistopaino, Joensuu.

Intentions EU Ministerial Conference on Territorial Development. Rotterdam, November 29. Päivätmätön muistio todennäköisesti vuoden 2004 alusta. Julkaisematon.

Joint Employment Report 2000. Volume I, Part I-II. Brussels, COM (2000), final. European Commission, Brussels.

Kasvu- ja työllisyysstrategia ja Euroopan koheesiopolitiikan uudistaminen (2006). Koheesiota koskeva neljäs väliraportti. Komission tiedonanto, 12.6.2006, KOM(2006) 281 lopullinen. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffice/official/reports/interim4_en.htm.

Kohti Euroopan rannikkoalueiden yhdenntyn käytön ja hoidon (RYKH) strategiaa (1999). Yleiset periaatteet ja toiminnan vaihtoehdot. Keskusteluasiakirja. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus (2004). Uusi koheesiokumppanuus; lähentyminen, kilpailukyky, yhteistyö. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Komission tiedonanto (1995) neuvostolle ja Euroopan parlamentille rannikkoalueiden yhtenäisestä suunnittelusta. KOM(95) 511 lopull. Bryssel, 31.10.1995.

Komission tiedonanto jäsenvaltioille (2000). Luonnos 7.1.2000. Alueiden välinen yhteistyö. Interreg III -yhteisöaloitteen ohjelmalohko C. CDRR-00-0064-01-FI. Julkaisematon.

Kortteinen, Juhani (1999). *Komitologia, EU:n talouselämää koskevien päätösten valmistelussa ja toteuttamisessa*. Gummerus, Helsinki.

Kosonen, Eikka, Heidi Kaila & Alexander Stubb (1997). *Mitä sisältää Amsterdamin sopimus?* Ulkoministeriön Eurooppa-tiedotus, Kerava.

Kärkkäinen, Risto (1998). Aluesuunnittelun tutkimuslaitosverkko (ESPON) käynnistymässä. Alue-Integraattori 1998:4. Artikkel.

Lappalainen, Pentti (2007). Poliittinen toiminta tapauksena. *Teoksessa* Markku Laine, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*. Yliopistopaino, Helsinki

Lausunto aiheesta eurooppalainen aluesuunnittelu (1997). Euroopan unioni, alueiden komitea. 15.-16. tammikuuta 1997. Bryssel.

Leipzig (1994a). Conclusions issued by the German presidency. Informal council of ministers responsible for spatial planning, 21.-22.9.1994. Leipzig. Julkaisematon.

Leipzig (1994b). Principles for a European spatial development policy. Informal council of ministers responsible for spatial planning, 21.-22.9.1994, Leipzig. Committee on spatial development, 4.10.1994. Julkaisematon.

Leipzig (2007a). Conclusions of the German EU council presidency on the informal ministerial meeting on urban development and territorial cohesion. Leipzig, 24 and 25 May 2007. Julkaisematon.

Leipzig (2007b). Territorial agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions. Agreed on the occasion of the informal ministerial meeting on urban development and territorial cohesion in Leipzig on 24-25 May 2007. Julkaisematon.

Liège (1993). Conclusions of the presidency. Informal council of ministers responsible for regional policy and regional planning, 12.-13.11.1993. Liège. Julkaisematon.

Lissabonin Eurooppa-neuvosto 23.-24. maaliskuuta 2000. Puheenjohtajan päätelmät. Commission documents under http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm. Julkaisematon.

Lissabonin sopimus (2007), uudistus sopimus, Reform Treaty. Päätösasiakirja 3.12.2007, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamista. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi (HVK), Bryssel

Luxemburg (2005a). EU informal ministerial meeting on territorial cohesion, 20.-21.5.2005 in Luxembourg. Presidency conclusions. Julkaisematon.

Luxemburg (2005b). Territorial state and perspectives of the European Union, towards a stronger European territorial cohesion in the Lisbon and Gothenburg ambitions. Scoping document and summary political messages for the assessment. Endorsed for further development by the ministers for spatial development and the European commission at the informal ministerial meeting on regional policy and territorial cohesion, 20.-21 May 2005 in Luxembourg.

Luxemburg (2005c). EU:n epävirallinen ministerikokous aluepolitiikasta ja alueellisesta koheesiosta; Yhteisön strategiset suuntaviivat (CSG), Luxemburg 20.-21.5.2005. Perusmuistio SM2005-00192, sisäasiainministeriö. Julkaisematon.

Luxemburg (2005d). Informal ministerial meeting on regional policy and territorial cohesion 20, May 2005, Luxembourg. Session on territorial cohesion. Collection of those interventions by the Member States sent in a written form to the Luxembourg Presidency.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 sekä -asetus 895/1999.

995a). Conclusions of the Spanish presidency on spatial planning. Informal council of ministers responsible for regional policies and spatial planning, 30.11.-1.12.1995. Madrid. Julkaisematon.

Madrid (1995b). The European dimension of spatial planning. Paper presented by Mrs. Wulf-Mathies in informal council of ministers responsible for regional Policies and spatial planning, 30.11.-1.12.1995, Madrid. European Commission. Julkaisematon.

Madrid (1995c). Position Paper submitted by the German delegation to the informal meeting of spatial planning ministers on 30 November 1995 in Madrid on the establishment of a committee on spatial development attached to the council of the European Union. Julkaisematon.

Mermaid group (2003). Managing the territorial dimension of EU policies after enlargement. Expert document, 1.9.2003. Julkaisematon.

MS (1992). Maastrichtin sopimus. Allekirjoitettu 7.2.1992 Maastrichtissa. Treaty on European Union. Official Journal C 191, 29 July 1992.

Nadin, Vincent (2000). *European spatial planning and spatial development*. Esitelmä European Council of Town Planners Konferenssissa 1.12.2000 Lontoossa. Julkaisematon.

Neljäs taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus (2007). Growing regions, growing Europe. Provisional version. Communication from the Commission. Internet-julkaisu.

Noordwijk (1997). Presidency conclusions. Noordwijk 9.-10.6.1997. Julkaisematon.

NS (2001). Euroopan unioni, Nizzan sopimus. Allekirjoitettu Nizzassa 26.2.2001. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Outline of documents to be tabled in Rotterdam (2004). Draft 26.2.2004. Alankomaiden puheenjohtajuuskautta syksyllä 2004 luonnosteleva muistio. Julkaisematon.

Pedler, Robin H. & Guenther F. Schaefer (1996; toim.). *Shaping European law and policy. The role of committees and comitology in the political process*. European institute of public administration, Maastricht.

Ponta Delgada (2007). Informal ministerial meeting on territorial cohesion and regional policy. Ponta Delgada, Azores, the 23rd and 24th of November 2007. Conclusions of the Portuguese presidency. Territorial cohesion, 23 November 2007. Julkaisematon.

Potsdam (1999). Final Conclusions issued by the German presidency at the close of the informal council of EU ministers responsible for spatial planning held in Potsdam on 10.-11. May 1999. Julkaisematon.

Pääministeri Matti Vanhasen ilmoitus hallitustenvälisen konferenssin tuloksista (2007). Eduskunta 23.10.2007. Ulkoasiainhallinto, Otto-toimitus. <<http://otto/netcomm/viewarticle>>

Richardson, Tim & Ole B. Jensen (1999). The trouble with the ESDP. *North* 10/1999. The journal of Nordregio. Scandinavian university press, Oslo

Role on the committee on spatial development and the committee on the development and conversion of regions and creation of a sub-committee on territorial and urban matters (2000). CDRR/00/0053/02. Commission of the European Communities.

Rotterdam (2004a). EU informal ministerial meeting on territorial cohesion. Presidency conclusions. Rotterdam, 29th of November 2004. Julkaisematon.

Rotterdam (2004b). EU:n epävirallinen ministerikokous alueellisesta koheesiosta. Perusmuistio, 23.11.2004. Ympäristöministeriö. Julkaisematon.

Rotterdam (2004c). EU:n epävirallinen ministerikokous alueellisesta koheesiosta. Kokousraportti 15.12.2004, Ulla Koski. Ympäristöministeriö. Julkaisematon.

RS (1957). *Rooman sopimus*. Roomassa 25.3.1957 tehty Euroopan yhteisön perustamissopimus. Euroopan unionin laki 1996. Gummerus, Jyväskylä.

Schmeitz Peter and Derek Martin (2002). What is territorial cohesion? Note, 24.9.2002. Julkaisematon.

SDEC (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire* (ESDP ranskaksi). Vers un développement spatial équilibre et durable du territoire de l'Union européenne. Approuvé au conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999. Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.

Sippola-Alho, Tanja (2001). Sähköviesti ympäristöministeriöstä, 29.1.2001. Julkaisematon.

Sopimus Euroopan perustuslaista ja pöytäkirjat liitteineen (2005). Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi 29.10.2004, Bryssel. Ulkoasiainministeriö, Eurooppa-tiedotus, Helsinki.

Strasbourg (1995a). Main conclusions of the presidency. Aménagement du Territoire et Politique Régionale. 30.-31.3.1995, Strasbourg. Julkaisematon.

Strasbourg (1995b). Major Spatial trends in the European Union. An information document presented by the European Commission to the informal Meeting of Ministers responsible for Regional Policies and Spatial Planning. 30.-31.3.1995, Strasbourg.

Strasbourg (1995c). The political and institutional aspects of a European spatial development policy. Draft paper from Mrs. Wulf-Mathies, Member of the European Commission. 30.-31.3.1995, Strasbourg. Julkaisematon.

Suomen lausunto (1998) asiakirjasta Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat, European Spatial Development Perspective (ESDP). Ensimmäinen virallinen luonnos, Noordwijk, kesäkuu 1997. 26.2.1998, sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö. Julkaisematon.

Suviranta, Outi (1999). Amsterdamin sopimuksesta aiheutuvat alakohtaiset vaikutukset, ympäristö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston Eurooppa-oikeuden yksikön muistio. Julkaisematon.

SuV (1995a). Aluerakenne- ja aluekehityssuunnittelusta vastaavien ministerien epävirallinen kokous, 30.-31.3.1995 Strasbourg. EU/ministerivaliokunnan ja eduskunnan suuren valiokunnan kokouksille 3.3.1995 jaettu muistio. 2.3.1995, sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö. Julkaisematon.

SuV (1995b). Aluesuunnittelusta ja aluekehityksestä vastaavien EU-ministerien epävirallinen kokous, 30.11.-1.12.1995 Madrid. EU/ministerivaliokunnan ja eduskunnan suuren valiokunnan kokouksille 24.11.1995 jaettu muistio. 22.11.1995, sisäasiainministeriö. Julkaisematon.

Tampere Ministerial (1999). Informal meeting of the ministers responsible for spatial planning and urban/regional policy of the European Union. Tampere, October 1999. Gummerus.

Territory matters for competitiveness and cohesion (2006). Facts of regional diversity and potentials in Europe. Espo synthesis report III, results by autumn 2006. ESPON, Denmark.

The cost of the non-Constitution (2006). Commission staff working paper, 21.11.2006. <http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/final_report_21112006_en.pdf.>

Tikka, Tiina (1997). Koheesiofoorumi Brysselissä. *Alue-integraattori* 1997:3.

Toinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus (2001). Osat 1 ja 2. Euroopan yhtenäisyys, kansojen solidaarisuus, alueiden monimuotoisuus. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg.

Treaty of Nice (2001). Amending the treaty on European union, the treaties establishing the European communities and certain related acts. 2001/C 80/01. Official journal of the European communities, 10.3.2001.

Treaty of Rome (1957). Treaty Establishing the European Economic Community. Consolidated version of the treaty establishing the European Community. 25.3.1957, Rome. Internet-tuloste Euroopan komission sivuilta

Turin (1990a). Objectives and agenda for the meeting of EEC Ministers on new problems of territorial planning and balanced regional development connected with the implementation of the single market. Presidenza consiglio dei ministri, Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, 23.-24.11.1990, Turin.

Turin (1990b). Territorial planning and new regional policies, technical report's syntesis. Presidenza consiglio dei ministri. Meeting of community ministers about new problems of territorial planning and balanced regional development in relation to the completion of the single market, second session, 23.-24.11.1990, Turin

Urban exchange initiative I (1998). Improving good practice in urban development in the European union. Informal meeting of ministers. Glasgow June 1998. UK presidency of the European union.

Urban exchange initiative II (1999a). Elements of sustainable development. Sustainable land use, city-friendly transport policy. Meeting of ministers responsible for regional/spatial planning of the European union. Potsdam May 1999.

Urban exchange initiative III (1999b). Urban development through expertise, research and information. Informal meeting of ministers responsible for spatial planning and urban/regional policy of the European union. Tampere, October 1999. Ministry of the Interior, Finland.

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (2002). 1224/2002. Annettu 19 päivänä joulukuuta 2002.

Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta (2001). 9.11.2000. SM-2000-1861/Ha-62

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (2001). Annettu julkipanon jälkeen Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2000. Ympäristöministeriö, Edita.

Valtioneuvoston (2005) selonteko eduskunnalle Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta. VNS/2005 vp

Valtioneuvoston (2000) selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. VNS 2/2000 vp, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 26.5.2000. Edita, Helsinki.

Vartiainen, Perttu (1997). Näkökohtia Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (ESDP) -asiakirjasta, 19.12.1997. Faksi Joensuun yliopistosta sisäasiainministeriöön. Julkaisematon.

Venice 1996a. Presidenza del consiglio dei ministri. Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie. European spatial planning. Ministerial meeting on regional policy and spatial planning 3.-4. May 1996. Venice. Julkaisematon.

Venice 1996b. Basic document for the discussion presented by the Italian presidency for the Committee of spatial development. Annex 2. May 3.-4. 1996. Venice

Visions and strategies around the Baltic Sea 2010 (2000). Compendium of spatial planning systems in the Baltic Sea region countries. Gdansk.

Wallace, Helen (2000). The Institutional Setting. *Teoksessa* Wallace, Helen & William Wallace: *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford.

Liite 1

Tutkimuksessa käytetyt lyhenteet

AS	Amsterdamin sopimus vuodelta 1997 (tarkemmin liitteessä 2)
CDCR	Committee on the Development and Conversion of the Regions, suomeksi: EAKR-komitea. Katso myös CRCP.
CEMAT	Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire, European Conference of Ministers Responsible for Regional Development
CRCP	Committee on Regional and Cohesion Policy, aikaisemmin nimeltään CDCR
CSD	Committee on Spatial Development, käännökseksi on vakiintunut: aluesuunnittelukomitea
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Ranskan valtionhallinnon yksikkö, joka koordinoi aluesuunnittelua ja aluepolitiikkaa ministeriöiden apuna. DATAR on perustettu vuonna 1963.
EAKR-komitea	Aluekehityksen ja alueellisen uudelleenjärjestelyn komitean tai Euroopan aluekehitysrahasto -(hallinto)komitea tai EAKR-hallintokomitea (engl. CDCR)
EAKR-rahasto	Euroopan aluekehitysrahasto (European Regional Development Fund, ERDF), yksi Euroopan rakennerahastoista (the Structural Funds, SF)
EHTY	Sopimus Euroopan Hiili- ja Teräsyhteisöstä vuodelta 1951 (tarkemmin liitteessä 2)
EIPA	European Institute of Public Administration, Maastricht, Alankomaat
EMOTR	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (European Agricultural Fund for Guidance, EAFG), yksi Euroopan rakennerahastoista (the Structural Funds, SF)
EMU	Economic and Monetary Union, allekirjoitettu vuonna 1972
ERDF	European Regional Development Fund, yksi Euroopan rakennerahastoista (the Structural Funds, SF)
ESDP (-raportti)	Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (-raportti), lyhenne tulee raportin englanninkielisestä nimestä "European Spatial Development Perspective" (tarkemmin lähdeluettelossa)
ESPON	European Spatial Planning Observatory Network, eurooppalaiseen aluesuunnitteluyhteistyöhön liittyvä tutkimusyhteistyö (ranskaksi ORATE)

ESPON 2006	Edellistä toteuttava tutkimusohjelma: The Espon 2006 Programme, Programme on the spatial development of an enlarging European Union. Ohjelma päättyi vuonna 2006.
ESR	Euroopan sosiaalirahasto (European Social Fund, ESF), yksi Euroopan rakennerahastoista (the Structural Funds, SF)
ETY	Euroopan talousyhteisö, solmittu 1957 (tarkemmin liitteessä 2)
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept, ESDP saksaksi
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HVK	Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi
KOR	Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (the Financial Instrument for Fishery Guidance, FIFG), yksi Euroopan rakennerahastoista (the Structural Funds, SF)
Minva	EU-ministerivaliokunta, käsittelee ministeriöille yhteisiä EU-asioita
MS	Maastrichtin sopimus vuodelta 1992 (tarkemmin liitteessä 2)
NS	Nizzan sopimus vuodelta 2001 (tarkemmin liitteessä 2)
ORATE	Observatoire en Réseau de l'Amenagement du Territoire European (englanniksi ESPON)
RS	Rooman sopimus, solmittu 1957 (tarkemmin liitteessä 2)
SDEC	Schéma de Developpement de l'Espace Communautaire, ESDP ranskaksi
SEA	Single European Act, Euroopan yhtenäisasiakirja, solmittu 1986 (tarkemin liitteessä 2)
SEU	Sopimus Euroopan unionista vuodelta 1992 (tarkemmin liitteessä 2)
SEY	Euroopan yhteisöjen perustamissopimukset vuodelta 1986 (tarkemmin liitteessä 2)
SF	The Structural Funds, Euroopan rakennerahastot
SUD	Working group "Spatial and urban development", EAKR-komitean alainen työryhmä
SuV	Eduskunnan suuri valiokunta, seuraa ylimmällä poliittisella tasolla mm. EU-neuvostojen ja muiden tärkeiden ministerikokouksien asiaa listaa sekä vaikuttaa Suomen kannanottoihin näissä kokouksissa
TEN	Trans-European Networks, Euroopan laajuiset liikenneverkot
UK	Yhdistynyt Kuningaskunta on välillä liiallisen toiston välttämiseksi kutsuttu unionin piirissä yleiseksi tulleealla lyhenteellä UK tai nimellä Iso-Britannia. UK:n edustajat käyttivät aluesuunnittelukomiteassa maastaan aina virallista nimeä: Yhdistynyt Kuningaskunta.

Liite 2

Euroopan yhdentymisen sopimukset

Allekirjoituspäivä	Sopimuksen nimi
18.4.1951	Pariisin sopimus Sopimus Euroopan Hiili- ja Teräsyhteisöstä (EHTY)
25.3.1957	Rooman sopimus (RS), Treaty of Rome, Treaty Establishing the European Economic Community, Euroopan talousyhteisö (ETY) ja Euroopan atomienergiayhteisöä koskeva Euratom-sopimus
19.-21.10.1972	Economic and Monetary Union (EMU), Pariisi
17. ja 28.2.1986	Euroopan yhtenäisasiakirja, Single European Act (SEA). Aikaisemmat kolme Euroopan yhteisöä yhdistettiin sisältöä muuttaen ja saatiin Euroopan yhteisöjen perustamissopimukset (SEY), allekirjoitettu Luxemburgissa ja Haagissa
7.2.1992	Maastrichtin sopimus (MS) Sopimus Euroopan unionista (SEU) ja SEY:tä koskevia muutoksia
2.10.1997	Amsterdamin sopimus (AS) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU), Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten (SEY) ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamista koskeva sopimus
23.-24.3.2000	Lissabonin strategia. Eurooppa-neuvoston kokous Lissabonissa
26.2.2001	Nizzan sopimus (NS) SEU:ta, SEY:tä ja niihin liittyvien asiakirjojen muuttamista koskeva sopimus
15.-16.6.2001	Göteborgin strategia. Eurooppa-neuvoston kokous Göteborgissa
29.10.2004	Sopimus Euroopan perustuslaista ja pöytäkirjat liitteineen (2005)Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi (HVK), Bryssel.
3.12.2007	Lissabonin sopimus, uudistussopimus, Reform Treaty. Päätösasiakirja, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamista. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi (HVK), Bryssel

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Arbets- och näringsministeriets publikationer

MEE Publications

Alueiden kehittäminen 20/2009

Utvecklande av regionerna 20/2009

Regional development 20/2009

Tekijät Författare Authors		Julkaisuaika Publiceringstid Date	
Ulla E. Blomberg		April 2009	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Europeisk regionutvecklings- och regionplaneringssamarbete samt unionens kohesionspolitik			
Tiivistelmä Referat Abstract			
I undersökning granskas europeisk regionutvecklings- och regionplaneringssamarbete som en process mellan regeringar, utvecklingen av innehållet för detta samarbete under perioden 1989–2007 samt hur denna process påverkat Europeiska unionens kohesionspolitik. Huvudaktör i samarbetet har varit EU:s inofficiella regionplaneringskommitté. Kommitténs historia genomgås per ordförandeskapsperiod. Gemenskapens slutrapport ESDP (Riktlinjerna för europeisk regionplanering och regionutveckling) godkändes år 1999 vid ett inofficiellt ministermöte i Potsdam, Tyskland. ESDP-rapportens innehåll och insatsen av de medlemsländer som påverkat den mest samt kommissionens insats framträder i granskningen. Regionutvecklingssamarbete har inneburit ett viktigt pionjärskede som för sin del fördjupat den europeiska integrationen. Regionplaneringskommittén och de inofficiella ministermöten som anordnades per ordförandeskapsperiod diskuterade även unionens kohesionspolitik som ligger till grund för samarbetet. I undersökningen granskas kohesionspolitikens framgång och planeringssamarbetets inverkan på kohesionspolitikens innehåll. Undersökningen utvisar hur man kommit fram till att utvidga begreppet kohesion i de rättsakter som ligger till grund för Europa, i vilka sammanhang detta föreslogs och vilka som var centrala aktörer i saken. Kohesionens tredje dimension, den territoriella kohesionen, föreslås i det nya Lissabonfördraget att placeras på samma nivå som ekonomisk och social kohesion. Lissabonavtalet är som bäst på väg att ratificeras av medlemsstaterna. I undersökningen bedöms nödvändigheten av dimensionen territoriell kohesion och riskerna för en utvidgad kohesionspolitik samt en diffus utvidgning av unionens kompetens. Även Finlands intresse granskas i frågan. Initiativet att inkludera territoriell kohesion i unionens grundfördrag väckte under åren 2003–2005 kritisk diskussion i Battis´ kommittén som består av ledande experter på EU-lagstiftning. Denna uppfattning publicerades inte i större skala. Experterna varnade för att bevilja Europeiska unionen delad kompetens i fråga om territoriell kohesion. Som lösning rekommenderade de verkställningen av territoriell kohesion som en stödåtgärd, vilket skulle vara en lösning i enlighet med subsidiaritetsprincipen. EU kan inte lagstifta om regionplanering eller om andra rättsakter, som kunde befatta sig med de nationella planeringssystemen. Men unionen kan skapa procedurer och kanske utarbeta en europeisk regionplan. I fråga om territoriell kohesion sträcker sig Lissabonavtalet klart längre än vad expertkommittén ansåg sig kunna rekommendera. En utvidgning av kohesionspolitiken har inte diskuterats offentligt – endast i expertkretsar. I Finland har man fört en kort diskussion i saken på myndighetsnivå, vilket mest fokuserat på den nytta för Finland som är att vänta av en förändrad kohesionspolitik.			
Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Regionutveckling/Iikka Mella, tfn 010 606 4910			
Asiasanat Nyckelord Key words			
EU:s regionutvecklingssamarbete, EU:s regionplaneringssamarbete, ESDP, riktlinjerna för regionplanering och regionutveckling i Europa, EU:s regionplaneringskommitté, unionens kohesionspolitik, territoriell kohesion, Lissabonfördraget			
ISSN		ISBN	
1797-3554		978-952-227-182-2	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	
129		Suomi, finska, finnish	
		Hinta Pris Price	
		20 €	
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Tekijät Författare Authors Ulla E. Blomberg	Julkaisuaika Publiceringstid Date April 2009 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment				
Julkaisun nimi Titel Title European spatial development and planning co-operation and EU cohesion policy					
Tiivistelmä Referat Abstract This study examines the European spatial development and planning co-operation as an intergovernmental process, how it develops during 1989–2007 and what effects this process has had on the EU cohesion policy. The main actor of the co-operation has been the informal EU Committee on Spatial Development. The history of the Committee is examined through series of EU Presidencies. The final report of the Committee, called ESDP (European Spatial Development Perspective) was approved in 1999 by the informal Ministerial meeting in Potsdam, Germany. The content of the ESDP report and the input of different Member States and European Commission is analysed. Spatial development co-operation has been an important pioneer phase, which has deepened the European integration. The Committee on Spatial Development and the informal ministerial meetings organized by the Presidencies have been a forum for discussions on the EU cohesion policy, too. The study examines how successful the cohesion policy has been and what kind of impact the spatial development co-operation has had on it. The study examines how the enlargement of the cohesion policy was initiated, in what connection it took place and which Member States were the main players. Economic and social cohesion as well as the proposed third dimension, territorial cohesion, are included in the new Treaty of Lisbon, which is now in the process of ratification in the Member States. The study evaluates the necessity of the territorial cohesion dimension, the possible risks involved with the enlargement of the cohesion policy and the vaguely growing competence of the union. The interests of Finland in this matter are also reviewed. The initiative to include territorial cohesion to the EU legislation started a critical discussion in the Battis Committee of EU legislation experts in 2003–2005. These discussions were not widely published. The experts cautioned against granting the European Union a shared competence on territorial cohesion. The experts recommended as a solution provisions of supporting nature, which would be in line with the principle of subsidiarity. The EU cannot adopt a European law on spatial planning or enact other regulations which would interfere with national planning systems. But it is possible for the EU to establish procedural standards and possibly draw up a European spatial development concept. The proposal on territorial cohesion (in the Treaty of Lisbon) by far exceeds the recommendations made by the Committee of Experts. There has been no public discussions on the enlargement of the cohesion policy – only among experts. In Finland a brief discussion has taken place among some government experts mainly emphasizing the possible positive expectations on this matter. Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Regional development/Iikka Mella, tel. +358 10 606 4910					
Asiasanat Nyckelord Key words EU spatial development co-operation, EU spatial planning co-operation, ESDP, European Spatial Development Perspective, EU Spatial Development Committee, EU cohesion policy, territorial cohesion, Treaty of Lisbon					
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-182-2				
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 129	<table> <tr> <td>Kieli Språk Language</td><td>Hinta Pris Price</td></tr> <tr> <td>Suomi, finska, finnish</td><td>€ 20</td></tr> </table>	Kieli Språk Language	Hinta Pris Price	Suomi, finska, finnish	€ 20
Kieli Språk Language	Hinta Pris Price				
Suomi, finska, finnish	€ 20				
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd				