

EUR-10 Dechy Sarolta(UM)

17.06.2020
JULKINEN

Asia

EU:n Itämeri-strategian toimintasuunnitelman muutos

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EU:n Itämeri-strategian jäsenmaat (Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Viro) hallinnoivat EU:n Itämeri-strategian toimintaa ja sen muutoksia. Strategian keskeisin päätöksentekuelin on jäsenmaita edustava kansallisten koordinaattoreiden ryhmä (National Coordinators Group, NCG). Jokainen jäsenmaa nimeää edustajansa kansallisten koordinaattoreiden ryhmään, joka tekee päätöksensä konsensuksella. Suomea ryhmässä edustaa Itämeri-suurlähettiläs. Myös Euroopan komissio osallistuu ryhmän toimintaan. Suomi toimii NCG:n puheenjohtajana 1.7.2019 - 30.6.2020.

Vuonna 2009 Eurooppa-neuvoston päätöksellä perustetun strategian muuttamiseen tarvitaan EU:n neuvoston päätös. Sen toimintasuunnitelman muuttamisesta sen sijaan päättää NCG, mikäli muutos ei vaikuta strategian ytimeen, erityisesti sen kolmeen päätavoitteeseen. NCG tekee päätöksensä toimintasuunnitelman muuttamisesta konsultoituaan muita strategian keskeisiä toimijoita. Muutettu toimintasuunnitelma lähetetään vielä komission pääosastojen tarkastettavaksi ja julkaistaan komission Staff Working Document –statuksella (SWD).

Koska käsiteltävänä oleva puheenjohtajamaan esitys toimintaohjelman muutokseksi ei vaikuta strategian kolmeen päätavoitteeseen, siitä voidaan päättää NCG:ssä. Puheenjohtajamaa Suomi on valmistellut luonnoksen yleiset osiot yhteistyössä komission DG Region kanssa. Kunkin politiikka-alan koordinaattorit ovat laatineet itse omat osuutensa toimintasuunnitelman operatiiviseen osioon. Strategian keskeisiä toimijoita on konsultoitu useaan otteeseen prosessin eri vaiheissa.

Toimintasuunnitelman muutoksesta pyritään saamaan NCG -ryhmässä päätös ennen kesätaukoa. Sen jälkeen se lähetetään komissioon pääosastokierrokselle. Muutetun toimintasuunnitelman on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.

Suomen kanta

Itämeri on Suomelle tärkeä. Hallitusohjelman mukaan EU:n Itämeri-strategia ja sen puitteissa tehtävä yhteistyö on Suomelle keskeinen alueellisen yhteistyön muoto. Suomi haluaa myös vahvistaa kansainvälistä ympäristöyhteistyötä Itämeren alueella. Suomen

tavoitteena on puhdas Itämeri, jossa on elinvoimainen, kestävästi hyödynnetty meriluonto. Itämeren alueesta pyritään saamaan kestävä kehityksen sekä bio- ja kiertotalouden edelläkävijä. Lisäksi Suomi edistää Itämeren alueen turvallisuuspoliittista vakautta. Suomen tavoitteita käsitellään yksityiskohtaisemmin kansallisessa Itämeri-strategiassa.

Suomen tavoite on hyvin toimiva, tuloksellinen ja monenlaisia toimijoita sitouttava EU:n Itämeri-strategia. Suomen mielestä Norjan, Islannin, Venäjän ja Valko-Venäjän mukaantuloa strategian puitteissa tapahtuvaan toimintaan tulee kannustaa mahdollisuuksien mukaan. Myös alueen kansainväliset ja muut järjestöt sekä muut alueelliset yhteistyömuodot ovat edelleen tärkeitä yhteistyökumppaneita.

Suomi tukee uudistuksen taustalla olevia tavoitteita. Strategian toiminnan temaattinen fokusointi sekä globaalien ja alueellisten kriisien ja muutosten huomioon ottaminen kaikilla politiikka-aloilla on tärkeää. Ilmastomuutoksen hillitseminen ja ilmastomuutoksen vastainen työ sekä yhteistyö naapurimaiden kanssa tulevat tehokkaammin hoidetuiksi eri politiikka-alojen yhteydessä.

Suomi pitää tärkeänä avointa ja mahdollistavaa lähestymistapaa strategian toimijoihin ja toimintamuotoihin nähden. Toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen kokemuksista oppien ja mm. verkostoja ja toiminta-alustoja kehittämällä on tärkeää. Samalla korostetaan, että myös uudet ideat, toimijat ja toimintatavat ovat tervetulleita.

Rahoituksen saaminen myös muualta kuin Interreg Baltic Sea Region –ohjelmasta on tärkeää. EU:n rahoitusohjelmien hallintoviranomaisten ja niiden yhteistyöverkostojen työ tämän mahdollistamiseksi on tärkeää. Niiden on tärkeää olla yhteistyössä myös strategiaa edustavien kansallisten koordinaattoreiden ja politiikka-alojen koordinaattoreiden kanssa. EU-rahoituksen ohella tulee aktiivisesti pyrkiä hankkimaan aiempaa enemmän rahoitusta myös kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä.

Suomi korostaa, että kaikkea julkisten varojen käyttöä tulee seurata tulosten valossa. Strategian puitteissa tehtävän toiminnan tuloksista tulee raportoida aiempaa tehokkaammin ja säännöllisemmin ja sen tuottamaa lisäarvoa tulee myös arvioida.

Suomen mielestä erityisesti jäsenvaltioiden substanssiviranomaisten sitoutumista ja omistajuutta tulee pyrkiä lisäämään. Politiikka-alojen koordinaattorit ovat keskeisiä toimijoita strategiassa ja on tärkeää löytää toimivia ja kustannustehokkaita keinoja heidän tukemisekseen. Ohjausryhmien roolin vahvistaminen on hyvä keino saavuttaa molemmat tavoitteet.

Strategian monilukuisten toimijoiden roolien ja päätöksentekomekanismien selkeyttäminen on tarpeellista sekä strategian toimijoiden että hallinnon läpinäkyvyyden kannalta.

Suomi kannattaa Itämeren strategiapisteen (Baltic Sea Strategy Point, BSP) perustamista. Se tarkoittaa resurssien tehokkaampaa käyttöä. Samalla se tukee strategian toiminnan johdonmukaisempaa kehittämistä ja siitä tiedottamista. BSP:n perustamisen ei tule aiheuttaa lisäkuluja vaan se tulee tehdä olemassa olevien hallintoresurssien uudelleen järjestelyllä.

Eurooppa-neuvoston päätöksellä 30.10.2009 perustettu EU:n Itämeri-strategia on EU:n vanhin makroaluestrategia. Se on EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan komission välinen sopimus yhteistyön syventämisestä Itämeren alueella. Sen tarkoituksena on tiivistää Itämeren alueen EU-jäsenvaltioiden välistä koordinaatiota ja kohdistaa resursseja niin, että niiden vaikuttavuus on mahdollisimman suuri. Tavoitteena on alueen haasteiden ratkaiseminen ja mahdollisuuksien entistä parempi hyödyntäminen.

Itämeri-strategialla on kolme päätavoitetta: meren pelastaminen, alueen yhdistäminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Kullakin päätavoitteella on omia alatavoitteitaan. Strategian toimintasuunnitelmassa määritellään lisäksi politiikka-aloja ja horisontaalisia toimia, joiden kautta strategiaa toteutetaan käytännössä. Kutakin politiikka-alaa ja horisontaalista tointia koordinoi yksi tai useampi koordinaattori.

Strategian jäsenmaita ovat Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Viro. Myös EU:hun kuulumattomat naapurimaat Norja, Islanti, Venäjä ja Valko-Venäjä ovat mukana useiden strategian politiikka-alojen yhteistyössä ja niiden puitteissa toimivissa hankkeissa. Monet Itämeren alueella toimivat alueelliset ja muut järjestöt osallistuvat aktiivisesti strategian täytäntöönpanoon. Keskeisiä toimijoita ovat mm. Itämeren valtioiden neuvosto CBSS, Itämeren alueiden yhteistyöjärjestö BSSSC, Itämeren kaupunkien liitto UBC ja Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio HELCOM.

Itämeri-strategiaa perustettaessa oli esillä ns. kolmen ein periaate. Sen mukaan strategiaa varten ei perusteta uusia EU-instituutioita, ei uutta korvamerkittyä rahastoa eikä uutta EU-lainsäädäntöä. Strategian täytäntöönpano tapahtuu konkreettisten hankkeiden pohjalta ja perustuu hankerahoitukseen. Tämä koskee myös Baltic Sea Region -ohjelman koordinaattoreille myöntämää perusrahoitusta.

EU:n Itämeri-strategia – samoin kuin muutkin EU:n makroaluestrategiat – on kokeellinen tapa toimia ja toteuttaa unionin politiikkaa tietyllä maantieteellisellä alueella. Sen hallinto on monitasoista, sillä siihen osallistuu kansallisten viranomaisten ohella myös mm. alueellisia ja paikallisia toimijoita, niin viranomaisia kuin myös mm. tutkimuslaitoksia, kansainvälisiä ja muita järjestöjä sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia. Eri politiikka-sektoreiden keskinäinen yhteistyö ja verkottuminen on lisääntynyt.

Strategia on kymmenen toimintavuotensa aikana osoittanut olevansa varsin toimiva tapa nimenomaan verkostojen ja koordinaation edistäjänä. Hyviä tuloksia on viime vuosina saavutettu mm. merenkulussa, merionnettomuuksiin varautumisessa ja muovijätteen vähentämisessä. Parin viime vuoden aikana strategian tavoitteiden uudistus- ja fokusointitarve sekä sen hallinnon ja kehittämisen haasteet ovat kuitenkin käyneet yhä ilmeisemmiksi.

Puheenjohtajamaan esitys toimintasuunnitelman muuttamiseksi

Strategian toimintasuunnitelma on tarkoitettu tarpeen mukaan päivitettäväksi ja muokattavaksi asiakirjaksi. EU:n Itämeri-strategian toimintasuunnitelman muokkaamisesta tehtiin päätös vuonna 2018. Euroopan komission palkkaama konsultti teki muutostarpeista ja –toiveista selvityksiä vuoden 2019 aikana. Varsinainen päivitystyö aloitettiin syksyllä 2019 Suomen EU:n Itämeri-strategian puheenjohtajuuskaudella.

Toimintasuunnitelman uudistaminen ei muuta EU:n Itämeri-strategian ydintä. Sen päätavoitteet säilyvät muuttumattomana, samoin sen monitasoinen toimintatapa.

Sen sijaan siinä on pyritty ottamaan huomioon mm. uudet globaalit haasteet (mm. ilmastonmuutos, pandemiat, väestönkehitys ja muuttoliike), EU:n tuleva rahoituskausi ja EU:n uudet strategiat. Samoin siinä pyritään vastaamaan Itämeri-strategian kehittämisen ja hallinnon uudistustarpeisiin.

Eri politiikka-alojen toiminta on keskeistä strategian käytännön toiminnan ja tuloksellisuuden kannalta. Toimintaohjelmassa pyritään ottamaan huomioon sekä em. globaalit haasteet että politiikka-alan omat kehitystarpeet. Erityistä huomiota kiinnitetään YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden huomioon ottamiseen. Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja yhteistyö naapurimaiden kanssa ovat niin tärkeitä, että ne on haluttu valtavirtaistaa otettavaksi huomioon ja toteutettaviksi kaikilla politiikka-aloilla, kullakin räätälöidysti. Näin niitä käsitellään paremmin ja tuloksekkaammin kuin keskittämällä ne erillisiin horisontaalitoimiin.

Erityisen hankala kysymys uudistustyön alussa oli strategian temaattinen fokusointi. Osa jäsenmaista ajoi voimakkaasti politiikka-alojen karsimista, osa taas vastusti sitä jyrkästi. Konsensusperiaatteella toimiva NCG päätyi pitämään kaikki politiikka-alueet, mutta kehotti fokusointiin niiden sisällä. Kunkin politiikka-alan tuli vähentää prioriteettejaan keskimäärin kolmeen. Tällä keinolla prioriteettien kokonaismäärä saatiin vähenemään 73:sta 43:een.

Toinen hankala kysymys oli toimivien indikaattorien sisällyttäminen politiikka-alojen suunnitelmiin, jotta toiminnan tuloksellisuutta pystyttäisiin arvioimaan komission ja neuvoston vaatimusten mukaisesti. Koordinaattoreilla oli mahdollisuus käyttää komission konsultin tukea indikaattoreita luodessaan. Indikaattoreiden suhteen päästiinkin jossain määrin eteenpäin, vaikka erityisesti niiden yhteismitallisuus osoittautui haasteelliseksi.

NCG-ryhmän valmistelemisissa yleisissä osioissa pureudutaan mm. strategian toimintamuotoihin, jotka määräytyvät toiminnan tarpeista käsin. Kyseessä voi olla mm. hanke, verkosto tai alusta, esimerkiksi flagship. Toimintaohjelma ei ole tyhjentävä ohje vaan NCG päättää mahdollisista tarkemmista ohjeista ja kuvauksista erikseen, sen päätökset löytyvät strategian verkkosivuilta.

Rahoituksen saaminen myös muualta kuin Interreg Baltic Sea Region –ohjelmasta on tärkeää. EU:n rahoitusohjelmien hallintoviranomaisten ja niiden yhteistyöverkostojen työ tämän mahdollistamiseksi on tärkeää. Niiden on tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä strategian kansallisten koordinaattoreiden ja politiikka-alojen koordinaattoreiden kanssa. EU-rahoituksen ohella tulee aktiivisesti pyrkiä hankkimaan aiempaa enemmän rahoitusta myös kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä.

Strategian hallinnollisista haasteista keskeisin on komission ja neuvoston vaatimus huolehtia siitä, että EU:n Itämeri-strategian toimintaa seurataan ja että sen tuloksista raportoidaan ja sen lisäarvoa evaluoidaan säännöllisesti. Komissiolla on omalta osaltaan vastuu huolehtia seurannasta ja raportoinnista. Strategian sisällä NCG-ryhmän tulee huolehtia siitä, että raportointi ja evaluointi järjestetään tehokkaasti. Työtasolla vastuu niistä on looginen osa koordinaattoreiden ja ohjausryhmien tehtäviä. Tämä ei lisää koordinaattoreiden hallinnollista taakkaa olennaisesti, sillä raportoinnin voi osin yhdistää rahoittajalle annettavaan raporttiin.

Erilaisissa evaluoinneissa on tullut esille ongelmana jäsenmaiden, erityisesti niiden substanssiministeriöiden ja muiden viranomaisten sitoutumisen ja omistajuuden puute strategiaan nähden. Tähän pyritään puuttumaan vahvistamalla politiikka-alojen

ohjausryhmien asemaa. Vahvempi ja aktiivisempi ohjausryhmä myös auttaa politiikka-ala koordinaattoria tämän tehtävien hoidossa. Jokaisen jäsenmaan ao. ministeriön tai muun keskeisen ministeriön tulisi lähtökohtaisesti nimittää edustajansa kaikkiin ohjausryhmiin, joiden päätösvaltaa lisätään nykyiseen verrattuna. Nämä edustajat toimivat samalla po. politiikka-alan yhteyshenkilöinä kotimaassa ja vahvistavat tiedonkulkua makroaluetasoa edustavan ohjausryhmän ja kotimaansa hallinnon välillä.

Eri toimijoiden roolien ja päätöksentekomenettelyjen selkeyttämisellä pyritään lisäämään strategian toiminnan ennakoitavuutta, johdonmukaisuutta ja tehokkuutta sekä sen läpinäkyvyyttä.

Strategian hallintoa pyritään tehostamaan perustamalla Itämeren strategiapistete (BSP). Se tarkoittaa resurssien tehokkaampaa käyttöä. Se tuo johdonmukaisuutta strategian kapasiteetin kehittämiseen ja tiedotukseen sekä naapurussuhteiden hoitoon horisontaalisilta osin. Se toimii strategian institutionaalisenä muistina ja antaa teknistä tukea resurssiensa rajoissa. Tämä on olennainen parannus strategian nykyisiin hajanaisiin tukitoimiin verrattuna. Komission DG Regio suosittelee, että kaikilla EU:n makroaluestrategioilla tulisi olla strategiapistete em. tehtäviä hoitamaan. Itämeri-strategia on tällä hetkellä ainoa EU:n neljästä makroaluestrategiasta, jolla ei ole strategiapistettä.

Hankemuotoisena NCG:n ohjauksessa toimivan BSP:n perustaminen ei riko kolmen eina periaatetta. Se ei ole EU:n instituutio eikä sen perustamiseen tarvita uusia säännöksiä. Sen perustaminen ei vaadi lisäresursseja, sillä se tehdään järjestelemällä olemassa olevia hallintoresursseja uudelleen. Resurssit BSP:n perustamiseen saadaan kohdentamalla sille keskitetysti kaikki aiemmat erilliset hallintoon kohdistuneet määrärahat (mm. HA Capacityn, HA Neighboursin ja HA Climaten perusrahoitus sekä Let's Communicate-hankkeen määrärahat).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Kansallista valmistelua koordinoi ulkoministeriö tiiviissä yhteistyössä muiden ministeriöiden ja keskeisten viranomaisten kanssa.

Toimintasuunnitelman uudistusta on käsitelty Suomen poikkihallinnollisessa kansallisessa koordinaatioryhmässä, jonka jäseniä ovat ministeriöiden edustajien lisäksi kaikki suomalaiset Itämeri-strategian piirissä toimivat koordinaattorit ja yhteyshenkilöt. Lisäksi siinä on alue- ja paikallishallinnon sekä Itämeren piirissä toimivien järjestöjen edustajia.

Eduskunnan Itämeri –valtuuskunta 6.11.2019 ja 26.2.2020.

Ulkosuhdejaoston kirjallinen menettely 15-16.6.2020

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Suurlähettiläs Helena Tuuri, UM/EUR-10, puh. 0295 350 321, helena.tuuri@formin.fi
Projektiavustaja Sarolta Dechy, UM/EUR-10, puh. 0295 350 606,
sarolta.dechy@formin.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
