

Reima Kuukka

”ME TIEMIEHET PIDÄMME YHTÄ”
Tieliikennepolitiikan siirtymä Suomen ja Venäjän
lähialueyhteistyössä

TIIVISTELMÄ

Reima Kuukka: "Me tiemiehet pidämme yhtä" : Tieliikennepolitiikan siirtymä Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyössä
Pro gradu -tutkielma, 82 sivua
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Hallintotiede
Huhtikuu 2021

Asiasanat: politiikan siirtymä, lähialueyhteistyö, tieliikennepolitiikka

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Suomen ja Venäjän välistä tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyötä. Lähialueyhteistyöllä tarkoitetaan rajojen yli tapahtuvaa yhteistyötä rajan läheisyydessä olevilla alueilla. Yhteistyön merkitystä ja rakenteita on tutkittu monissa eri konteksteissa, mutta todella harvoin tieliikennepolitiikan alalla. Tutkimus on historiallisesti kohdistunut etenkin EU:n rahoittamiin CBC-ohjelmiin, kun kahdenvälisen yhteistyön rakenteet ovat puolestaan jääneet varjoon. Tässä tutkielmassa yhteistyötä tarkastellaankin niin CBC-ohjelmien kuin kahdenvälisen yhteistyörakenteiden kautta.

Lähialueyhteistyötä analysoidaan tässä tutkielmassa politiikan siirtymän käsitteen kautta. Poliitiikan siirtymällä tarkoitetaan toimintapolitiikkojen, hallinnollisten järjestelyiden ja ideoiden siirtämistä poliittisesta järjestelmästä toiseen ajasta ja hallinnon tasosta riippumatta. Empiria koostuu kahdeksasta Suomen ja Venäjän julkisen hallinnon toimijoiden kanssa tehdystä teemahaastattelusta. Haastattelujen keräämisessä ja analysoinnissa käytetään Dolowitzin ja Marshin esittämää viitekehystä, jonka avulla selvitetään seitsemän teeman avulla, millaista politiikan siirtymä on Suomen ja Venäjän välisessä tieliikenteen lähialueyhteistyössä.

Lähialueyhteistyöverkosto näyttäyty hyvin henkilöityneeltä. Tästä huolimatta myös institutionaaliset tekijät, etenkin maiden lainsäädäntö, asettaa rajoitteita politiikan siirtymiselle. Poliitiikka, jota siirretään, on hyvin samankaltaista kautta rajan riippumatta yhteistyöorganisaatioista. Pääasiassa yhteistyötä tehdään teiden kunnossapidon ja rakentamisen, liikenneturvallisuuden ja hallinnollisten järjestelyjen, kuten kilpailutuksen käytäntöjen saralla.

Yhteistyötoimijat vaihtelevat paljon eri yhteistyöalueilla. Kaakossa ja Karjalassa yhteistyö on vahvaa federaatiosubjektin, eli aluehallinnon kanssa. Yhteistyö Murmanskin ja Arkangelin alueiden kanssa on sidoksissa Barentsin alueen yhteistyöhön sekä federaatiosubjektien tiehallintojen edunvalvontajärjestö Radoriin. Lisäksi kaikilla toimijoilla ole ymmärrystä siitä, millaisia ja kenen alisteisia organisaatioita Venäjän puolella toimii.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty monesti, että CBC-ohjelmien tärkeimpänä tavoitteena olisi europasaatio eli eurooppalaisten käytäntöjen, lainsäädännön ja standardien levittäminen EU:n ulkovaltioihin. Haastatteluiden perusteella tätä intressiä ei tutkielman kontekstissa havaittu, vaan yhteistyötä tehdään aidosta halusta oppia parempia käytäntöjä. Vaikka CBC-ohjelmat ja kahdenvälisen yhteistyö toteuttavat eri tarkoitusta, ovat yhteistyön sisällöt ja teemat kummassakin yhteistyömuodossa pitkälti samoja.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | JOHDANTO | 2 |
| 1.1 | Tutkimusaukko ja -kysymykset | 4 |
| 1.2 | Tutkimusmenetelmä | 5 |
| 1.3 | Tutkielman rakenne | 6 |
| 2 | LÄHIALUEYHTEISTYÖ TUTKIMUSKOHTENA..... | 7 |
| 2.1 | Ilmiö: rajat ja lähialueyhteistyö..... | 7 |
| 2.2 | Lähialueyhteistyön määritelmä ja historia | 12 |
| 2.3 | Toimijaverkko Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä | 16 |
| 2.4 | Yhteistyömuodot lähialueyhteistyössä..... | 23 |
| 2.4.1 | <i>Kahdenvälinen yhteistyö.....</i> | <i>24</i> |
| 2.4.2 | <i>ENI-CBC.....</i> | <i>27</i> |
| 2.5 | Euroopan unionin rooli lähialueyhteistyössä | 34 |
| 2.5.1 | <i>Europasaatio ja EU:n normatiivinen valta lähialueyhteistyössä.....</i> | <i>34</i> |
| 2.5.2 | <i>Governance lähialueyhteistyössä ja EU:n ulkosuhteissa</i> | <i>38</i> |
| 3 | ANALYYTTINEN VIITEKEHYS | 44 |
| 4 | TULOKSET..... | 50 |
| 4.1 | Intressit politiikan siirtymässä..... | 50 |
| 4.2 | Toimijat politiikan siirtymässä..... | 55 |
| 4.3 | Politiikan siirtymän sisältö | 61 |
| 4.4 | Politiikan siirtymisen suunta | 63 |
| 4.5 | Politiikan siirtymän tavat | 66 |
| 4.6 | Politiikan siirtymän rajoitukset | 69 |
| 4.7 | Politiikan siirtymän epäonnistuminen..... | 73 |
| 5 | JOHTOPÄÄTÖKSET | 76 |
| 5.1 | Tutkielman rajoitteet ja jatkotutkimuksen aiheet..... | 81 |
| | LÄHTEET..... | 83 |

1 JOHDANTO

Valtioiden raja-alueet ovat merkittäviä niin niiden lähellä asuville ihmisille kuin koko kansantaloudelle tavaroiden, palveluiden sekä ihmisten liikkuvuutta kontrolloivina alueina. Tästä syystä valtiot tekevät yhteistyötä, jota kutsutaan lähialueyhteistyöksi. Lähialueyhteistyö voidaan määritellä taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden edistämisenä raja-alueilla, yhteisten ongelmien, kuten ympäristön, kansanterveyden ja turvallisuuden ratkaisemisena sekä henkilöiden, hyödykkeiden ja omaisuuden liikkumisen helpottamisena valtioiden välillä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016).

Yhteistyö on monesti politiikkasektorikohtaista. Yhteistyötä on tehty vuosien varrella niin kulttuurinedistämisen, rikollisuuden estämisen, ympäristönsuojelun kuin koulutuksen aloilla. Tässä tutkielmassa Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyötä tarkastellaan kuitenkin tieliikennepolitiikan sektorilla. Jotta voidaan tarkastella tieliikennepolitiikan sisältöä, rajataan tässä politiikan käsite kontekstille tarkoituksenmukaisella tavalla. Dolowitzin ja Marshin (2000, 5) määritelmä politiikalle koostuu kolmesta sisällöstä: toimintapolitiikasta, hallinnollisista ratkaisuista ja ideoista.

Liikennesektorilla toimintapolitiikkakeinoja on luokiteltu maankäyttöpolitiikkaan, infrastruktuurin ja liikenteen hallintaan ja säätelyyn, tiedon jakamiseen, käytösten muuttamiseen tiedolla sekä hinnoitteluun. (Bray ym. 2011, 529) Nämä kaikki eri toimintapolitiikan muodot ovat läsnä tämän tutkielman empiriassa. Toisin sanoen, tieliikennepolitiikalla tarkoitetaan tämän tutkielman puitteissa *toimintapolitiikkoja, hallinnollisia ratkaisuja ja ideoita, joilla pyritään hallitsemaan ja säätelemään niin maankäyttöä, käytöstä ja tietoa tieliikenteessä.*

Lähialueyhteistyötä tehdään monilla eri hallinnon aloilla, monilla eri hallinnon tasoilla sekä monissa eri verkostoissa. Suomen ja Venäjän välillä on tehty monialaista yhteistyötä aina Neuvostoliiton kaatumisesta lähtien. Lähialueyhteistyön muodot ovat kuitenkin muuttuneet monesti historian aikana. Viime vuosien aikana merkittävimiksi verkostoiksi lähialueyhteistyölle Suomen kannalta ovat nousseet eri Euroopan unionin alaisuudessa toimivat lähialueyhteistyöohjelmat (CBC). Myös merkittävä osa lähialueyhteistyöhön keskittyvästä tutkimuksesta on rajattu käsittelemään EU-ohjelmien alla tehtävää yhteistyötä. CBC-ohjelmat ovat EU:n naapuruuspolitiikan (ENP) osana olevia monivuotisia ohjelmia. Rahoitus näihin ohjelmiin tulee ENI-kanavan kautta, joka on tällä ohjelmakaudella (2014-2020) noin 15,4 miljardia euroa. Suomen ja Venäjän rajalla ohjelmia on kolme kappaletta: SEF CBC, Karelia CBC sekä Kolarctic CBC.

Silti myös maiden välillä käytävä kahdenkeskeinen lähialueyhteistyö on edelleen aktiivista. Kahdenvälisellä lähialueyhteistyöllä tarkoitetaan niitä yhteistyömuotoja, jotka eivät tapahdu kolmannen osapuolen, kuten EU:n hallinnoimassa verkostossa. Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä tieliikennesektorilla yhteistyön turvaksi on solmittu erinäisiä sopimuksia ja toimintaohjelmia, joiden varassa yhteistyötä tehdään. Kahdenvälistä lähialueyhteistyötä tarkasteleva tutkimus on kuitenkin ollut vähäistä. Myöskin kahdenvälisen ja EU-koordinoitun lähialueyhteistyön välisiä suhteita tarkasteleva tutkimus on ollut niukkaa. Tässä tutkielmassa pyritään tarttumaan nimenomaan tähän tutkimusaukkoon tarkastelemalla lähialueyhteistyötä kahdessa kontekstista: kahdenvälisen ja EU:n rahoittamien CBC-ohjelmien kautta tapahtuvaa lähialueyhteistyötä.

Lähialueyhteistyötä on tarkasteltu eri näkökulmista, esimerkiksi hallinnan rajojen käsitteen kautta. Tässä tutkielmassa lähialueyhteistyötä tarkastellaan kuitenkin politiikan siirtymän käsitteen kautta. Lähtökohtaisesti lähialueyhteistyö voidaan nähdä tapana oppia, levittää ja yhdistää eri alojen politiikkoja alueiden välillä. Poliitiikan siirtymällä tarkoitetaan jossakin ympäristössä, tällä hetkellä tai aiemmin, käytetyn toimintapolitiikan siirtämistä toiseen poliittiseen järjestelmään (Dolowitz & Marsh 2000, 5). Tässä tutkielmassa tarkastellaan sitä, millaista politiikkojen siirtyminen Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä on. Se, mitä lähialueyhteistyön hankkeissa käytännössä tapahtuu, ei ole tämän tutkielman kiinnostuksenkohteena. Kuvainnollisesti, tässä ei tarkastella sitä, millaista soraa Suomen ja Venäjän teillä käytetään, vaan sitä, miten tiedot ja taidot soran käytöstä liikkuvat rajan yli.

Aineistoa analysoidaan politiikan siirtymän teorian pohjalta, nojaamalla nimenomaan Dolowitzin ja Marshin viitekehykseen. Tarkastelemalla politiikan siirtymää uudessa kontekstissa, tutkielma antaa uutta näkemystä myös politiikan siirtymän tutkimukseen. Joitain poikkeuksia Dolowitzin ja Marshin esittämään viitekehykseen joudutaan tämän tutkielman puitteissa tekemään. Esimerkiksi tarkasteltava toimijaverkko rajataan koskemaan ainoastaan julkisia viranomaistoimijoita, koska tieliikennealan yhteistyö on luonnollisten monopolien vuoksi hyvin viranomaiskeskeistä.

Tutkielman empiriana toimivat liikenne- ja infrastruktuurisektorin lähialueyhteistyöverkoston toimijoiden haastattelut. Haastatteluita kerättiin kahdeksan, minkä lisäksi saatiin yksi sähköpostihaastattelu. Haastattelut analysoitiin sisällönanalyysinmenetelmällä tukeutuen Dolowitzin ja Marshin esittämään politiikan siirtymää tarkastelemaan viitekehykseen, joka esitellään myöhemmin kappaleessa neljä.

1.1 Tutkimusaukko ja -kysymykset

Tieliikennepolitiikkaa on tutkittu yhteistyöverkostojen näkökulmasta todella vähän. Tutkimusta on tehty kuitenkin aluekehittämisen saralla. Suomen ja Venäjän välistä lähialueyhteistyötäkin on tutkittu todella niukasti infrastruktuurin tai liikkumisen teemojen kautta, sillä monesti tutkimukset ovat keskittyneet esimerkiksi sosiaali- ja kulttuurialan yhteistyöhön. Tästä tutkimusaukosta johtuen tässä tutkielmassa vastataan seuraavaan tutkimuskysymykseen:

Miten politiikan siirtymä toteutuu Suomen ja Venäjän välisessä tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyössä?

Venäjän viranhaltijaverkostosta saatava tieto on hajanaista ja monesti Venäjänkielistä. Haastattelututkimuksen edessä kävi ilmiselväksi, että etenkin yhteistyötoimijat saivat suurta hyötyä venäläisen hallintorakenteen selkiyttämisestä. Tutkielmassa vastataankin seuraavaan apukysymykseen:

Millainen on Venäjän tieliikennepolitiikan viranhaltijaverkoston rakenne?

Lähialueyhteistyön tutkimuksessa EU:n rahoittamat lähialueyhteistyöohjelmat ovat olleet merkittävin kiinnostuksen kohde tutkimuksessa kahdenvälisen yhteistyön jäädessä jalkoihin. Näiden yhteistyömuotojen välisiä yhteyksiä tai eroja ei olla lähialueyhteistyön tutkimuksessa aiemmin tarkasteltu. Tästä johtuen tutkielmassa vastataan vielä seuraavaan apukysymykseen:

Mitkä ovat toimijoiden mielestä keskeisimmät erot kahdenvälisessä ja CBC-ohjelmien piirissä tapahtuvassa yhteistyössä tieliikennepolitiikan saralla Suomen ja Venäjän välillä?

Tutkielman antina tiedeyhteisölle nähdään kaksi asiaa. Ensiksi, politiikan siirtymän käsitettä on käytetty julkisen liikennepolitiikan analysoinnissa, mutta tieliikennepolitiikassa politiikan siirtymän tarkastelu on ollut vähäistä. Toiseksi, vaikka lähialueyhteistyötä onkin tutkittu EU:n rahoittamien CBC-ohjelmien kautta paljon, kahdenvälisissä suhteissa tapahtuvaa yhteistyötä on tarkasteltu paljon vähemmän. Lisäksi tutkielma tarjoaa tietoa Venäjän viranomaiskentästä, josta luotettavan ja hyvin organisoidun tiedon saaminen on hyvin haastavaa.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Tämä tutkielma on teorialähtöinen tapaustutkimus Suomen ja Venäjän välisestä tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyöstä. Kartoittavalla tutkimuksella pyritään selvittämään asiantilaa nykyhetkessä sekä selvittämään vähemmän tunnettuja ilmiöitä, usein kvalitatiivisen tutkimuksen metodein (Hirsjärvi ym. 1997, 134). Tutkielmassa on vahvoja tapaustutkimuksen piirteitä, sillä konteksti on hyvin erityislaatuinen ja tarkka, ja tarkoituksena on selvittää politiikan siirtymää tässä kontekstissa. Tutkielma ottaa kantaa ensisijaisesti lähialueyhteistyön tutkimukseen, mutta antaa myös painoarvoa politiikan siirtymän tutkimukselle käyttämällä tätä teoriaperinnettä aineiston analysoinnissa.

Tutkielman lähtökohtana on teorialähtöisyys, sillä lähialueyhteistyötä tutkitaan tutkielman rajauksen piirissä käyttäen politiikan siirtymän tutkimuksesta saatavaa teoreettista viitekehystä. Teorialähtöisyydellä tarkoitetaan analyysin pohjautuvan valmiiseen teoreettiseen viitekehykseen, kun taas aineistolähtöisessä tutkimuksessa aineistosta nousevat teemat rakentavat myös luokituksen (Tuomi & Sarajärvi 2002, 109–116). Aineisto analysoidaan sisällönanalyysin menetelmin tukeutuen myöhemmin esiteltävään viitekehykseen. Sisällönanalyysillä tulkitaan aineistosta saatavia viitteitä, jotka liitetään suurempaan kontekstiin tarkasteltavassa ilmiössä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105).

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu haastattelututkimuksesta. Haastattelututkimuksessa kerättiin liikenne- ja infrastruktuurisektorin lähialueyhteistyön toimijoiden näkemyksiä lähialueyhteistyön toimivuudesta, tavoitteista ja tulevaisuudesta politiikan siirtymisen näkökulmasta keväällä 2019. Toimijoiksi lasketaan kaikki julkisen hallinnon toimijat, jotka tekevät lähialueyhteistyötä Suomen ja Venäjän välillä tutkimuksen rajauksen piirissä, eli tieliikenteen alalla. Haastattelut toteutettiin temahaastatteluina. Runkona näissä haastatteluissa käytetään Dolowitzin ja Marshin (2000) esittelemää viitekehystä, jolla lähestytään politiikan siirtymää kontekstista riippumatta. Joissakin kategorioissa joudutaan poikkeamaan Dolowitzin ja Marshin vaihtoehtoista kysymyksiin. Esimerkiksi tässä tutkielmassa keskitytään avaintoimijoiden kohdalla ainoastaan julkisiin viranomaisiin, eli luokittelujen sijaan tässä tutkielmassa keskityttiin siihen, mitkä virastot ja toimijat ovat aktiivisia kumppaneita lähialueyhteistyössä sen sijaan että tarkasteltaisiin eri ammattiryhmien välisiä suhteita yhteistyössä.

Haastateltavat organisaatiot on rajattu koskemaan viranhaltijaorganisaatioita rajan kummallakin puolella. Haastatteluihin osallistui pääasiassa suomalaisia toimijoita ELY-keskuksista ja CBC-ohjelmien organisaatioista. Viranhaltijakulttuurista, kielimuurista ja kontaktien vähyydestä johtuen

Venäläisiä viranhaltijoita saatiin haasteltavaksi ainoastaan kaksi. Ensimmäinen venäläinen haastateltava edustaa SPBTRD:tä, joka on Pietarin ja Leningradin alueella toimiva tieliikennealan yhteistyöelin. Toinen haastateltavista edusti RADORia, joka puolestaan on kaikkien Venäjän alueiden tieliikenneviranomaisten edunvalvonta- ja yhteistyöelin. Jälkimmäinen näistä haastatteluista toteutettiin kuitenkin poikkeuksellisesti sähköpostihaastatteluna. Kummatkin näistä organisaatioista ovat mainittu yhteistyötoimijoiksi Suomen ja Venäjän välisissä lähialueyhteistyösopimuksissa. Toimijoita esitellään paremmin tulevissa kappaleissa.

Taulukko 1 Haastattelut organisaatiot

| Haastateltu organisaatio | Lyhenne |
|---|----------------|
| Kaakkois-Suomen ELY | KAS ELY |
| Pohjois-Pohjanmaan ELY | POP ELY |
| Pohjois-Savon ELY | POS ELY |
| Lapin ELY | Lappi ELY |
| Kolarctic CBC | Kolarctic CBC |
| Karelia CBC | Karelia CBC |
| South-East Finland - Russia CBC | SEF CBC |
| Association of Regional Road Authorities | Rador |
| Directorate for Development of the St. Petersburg and Leningrad Region Transport System | SPBTRD |

Haastateltavien organisaatioiden kontaktointi aiheutti haasteita työn etenemisen kannalta.

Venäläisten organisaatioiden saaminen haastateltavaksi osoittautui tutkielman tekemisen kannalta isoksi ongelmaksi. Tämän vuoksi venäläisten organisaatioiden osuus haastatteluista oli suhteellisen pieni, vain kaksi viranomaista. Haastattelujen vähäisyydestä huolimatta nämä haastattelut olivat erittäin hedelmällisiä avaamaan venäläisten viranomaisten toimintalogiikkaa.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu seuraavasti: ensiksi tarkastellaan lähialueyhteistyöstä tehtyä tutkimusta ja käytyä keskustelua eri perspektiiveistä selittäen myös lähialueyhteistyön eri rakenteita. Toisessa luvussa esitellään Dolowitzin ja Marshin politiikan siirtymän viitekehys, jota käytetään tässä tutkiemaa analyyttienä viitekehysenä. Toiseksi viimeisessä luvussa käydään läpi teemahaastattelujen tulokset nojautuen Dolowitzin ja Marshin viitekehukseen. Viimeisessä luvussa tulokset ja lähialueyhteistyön teoria liitetään yhteen johtopäätöksissä.

2 LÄHIALUEYHTEISTYÖ TUTKIMUSKOHTEENA

Tässä luvussa esitellään lähialueyhteistyön aiempaa tutkimusta sekä keskeisiä käsitteitä tämän tutkimuksen aihepiiristä. Käsitteet koostuvat lähialueyhteistyötä ja EU:n ulkopoliittikkaa käsittelevästä tutkimuksesta. Aiheita on tarkasteltu niin tutkimuksista, jotka koskevat Suomen ja Venäjän välistä lähialueyhteistyötä sekä muita lähialueyhteistyöhankkeita maailmalla.

2.1 Ilmiö: rajat ja lähialueyhteistyö

Lähialueyhteistyötä on lähestytty tutkimuskirjallisuudessa rajan käsitteen kautta. Ajoittain puhutaan myös rajatutkimuksesta. Rajat alkoivat kiinnostaa eri tieteenaloja yhä enemmän 1990-luvulla, myös symbolisesta ja metaforisesta näkökulmasta (Paasi 1999, 669). Rajatutkimus on edelleen hyvin maantieteellistä, vaikka rajoista käytävään keskusteluun on tullut paljon ääniä humanistisista tieteistä. Rajatutkimus on keskittynyt hyvin vahvasti tapaustutkimuksiin, eikä ole ottanut tavoitteekseen isomman teorian tai konseptin kehittämistä, vaikka tätä onkin yritetty. (Laine 2014, 67) Lisäksi näissä tapaustutkimuksissa on tarkasteltu joko poliittista, lainsäädännöllistä, taloudellista tai sosiaalista aspektia raja-alueilla, jolloin kansainvälisten suhteiden rooli rajojen tutkimuksessa on jäänyt varjoon (Klatt & Wassenberg 2017, 210).

Monilla tutkimusaloilla, kuten antropologiassa, sosiologiassa, sekä alue- ja ympäristötieteissä rajan käsite ymmärretään eri tavoilla. Yhteistä määrittelyille on kuitenkin se, että raja on ihmisen muodostama, ihmisten toimintaa ohjaava rakennelma tietyllä alueella. Rajat kohtelevat tavaroita ja eri ihmisiä eri tavoilla. Lisäksi eri toimijoilla on hyvin erilaisia näkemyksiä ja tavoitteita rajasta. Rajat muodostuvat historiallisten sattumusten seurauksena, johon vaikuttavat kunkin osapuolen ideaalit ja arvot siitä, miten valtio pitäisi olla rajattu. Raja tulisikin ymmärtää kiinteän viivan sijaan sääntöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi, joka muotoutuu fyysisten, sosiaalisten ja vuorovaikutuksellisten tekijöiden kautta valtioiden, alueiden ja kansainvälisten yhteistyömuotojen kokonaisuudessa. Tämä näkemys rajasta onkin hyvin institutionaalinen reduktionistisen sijaan. (Hataley & Leuprecht 2018, 318–320) Tässä tutkielmassa raja ymmärretään myös tästä institutionaalisesta näkökulmasta, tarkoittaen että sillä on laajempi vaikutus alueisiin kuin ainoastaan kahden valtion suvereniteetin jakaminen.

Rajat eivät ole vakioita – ne elävät ja muuttuvat, ratkaisevat ja luovat ongelmia. Rajat rakennetaan ja muokataan sosiaalisissa prosesseissa, niillä on symbolinen arvo. (Laine 2014, 75; Paasi & Zimmerbauer 2016) Suomalaisessa yhteiskuntasuunnittelussa rajojen käsite on otettu itsestäänselvyytenä. Rajat edelleenkin rajaavat suunnittelua ja toimintaa alueilla, vaikka ideologinen

tahtotila olisikin nähdä kehitys rajoista riippumattomana. Lähialueyhteistyöhön tällaisten ”pehmeiden rajojen” käsite ei valtioiden sisäisestä yhdyskuntasuunnittelusta poiketen sovellu, sillä valtioiden rajat todella ovat ”kovia” eivätkä mahdollista alueiden uudelleenmäärittelyä samalla tavalla. (Paasi & Zimmerbauer 2016) Celata ja Coletti (2013, 112) kuvaavat ajatusta ”kuvitteellisista koheesiosta ja pehmeistä rajoista” yrityksenä edistää rajatonta Eurooppaa. Kirjoittajien näkemys rajattomuudesta on hyvin kriittinen.

Rajojen tutkiminen ei yleensä lähde lähialueyhteistyöstä, vaan rajakiistoista. (Klatt & Wassenberg 2017, 212) Rajan puolustuspoliittinen rooli on vaikuttanut aina lähialueyhteistyöhön. Esimerkiksi lähialueyhteistyötä on tehty jo Suomen ja Neuvostoliiton välillä infrahankkeina, mutta nämä olivat valtionhallinnon tiukassa ohjauksessa turvallisuuspoliittisista syistä (Paasi 1999, 673). Valtiot haluavat edelleenkin säilyttää vahvan roolinsa, vaikka keskustelu ja EU:n koordinaatio onkin painottanut aluelähtöistä lähialueyhteistyötä (Gänzle 2008, 12; Koch 2017b, 5, 15). Paikallis- ja aluehallinnon rooli kansainvälisesti on kuitenkin rajattu etenkin kriisien, kuten maailmansotien aikana, jolloin valtioiden monopoli diplomatiassa vahvistuu. (Klatt & Wassenberg 2017, 208) Vaikka liikehdintää rajojen avaamisesta ihmisten, tavaroiden ja palveluiden liikkumisen edistämiseksi esiintyi 1990-luvulla, kansalliset turvallisuuskysymykset ovat pitäneet rajamuurin suhteellisen korkeana (Paasi 1999, 669).

Rajojen muuttamiseen osallistuu joukko erilaisia toimijoita niin valtion- ja aluehallinnon puolelta kuin elinkeinoelämästä, kolmannen sektorin ja korkeakoulukentän puolelta. Raja-asiat eivät ole olleet aluetason toimijoiden intresseissä, sillä näiden tavoite ollut toimia niin että raja aiheuttaisi mahdollisimman vähän haittaa yhteistyölle (Koch 2017b, 11). Samalla turvallisuuspoliittista syistä valtionhallinto pitää tiukkaa kontrollia rajan virallisesta luonteesta, jolloin lähialueyhteistyön funktioksi jää verkostojen rakentaminen (Koch 2017b, 15). EU:n lähtökohtana rajojen kehittämiseen ei ole myöskään ollut alueiden toimivallan lisääminen, vaan käytännössä rajanylityspaikkojen lisääminen ja näiden infrastruktuurin kehittäminen. (Khasson 2013, 334) Nadalutti (2015, 486) puolestaan korostaa solidaarisuutta premissiksi rajaseutujen kehittämiseen lähialueyhteistyössä, protektionismin ja kansallisvaltioiden merkityksen korostamisen sijaan.

Rajatutkimuksessa ollaan keskitytty hyvin pitkälti ylhäältäpäin tapahtuvaan ohjaukseen (top-down) rajojen muokkaamiseksi. Tämä näkemys ohittaa kokonaan jokapäiväisestä sosiaalisen kanssakäymisen tarpeesta tulevan painostuksen rajojen muokkaamiseksi (bottom-up). Hataley ja Leuprecht (2018, 321) korostavatkin, että tutkimuksissa pitäisi pystyä huomioimaan tämä paikallisten toimijoiden rooli rajan muokkaamisessa etenkin sosiaalisena funktiona. Samaan sävyyn

puhuu myös Nadalutti (Nadalutti 2015, 485). Hänen mukaansa rajojen muuttumisessa täytyisi tarkastella sosiaalisten suhteita, sillä valtiot ja yhteiskunnat linkittyvät toisiinsa moninaisissa verkostoissa rajan kautta, ja täten myös rajan merkityksen muuttumiseen vaikuttaa yhä suurempi toimijaverkko.

Mikään ei ole lisännyt kiinnostusta rajoihin niin paljon kuin rajattoman maailman korostaminen (Laine 2014, 66). Jean Monnet, yksi EU:n perustamiseen merkittävimmin vaikuttaneista henkilöistä, kuvaili rajoja historian arviksi, tekopyhiksi rajalinjoiksi jotka estävät luonnollista rajojen yli käytävää yhteistyötä (Celata & Coletti 2013, 112). Vaikka jotkut tutkijat ovatkin ehdottaneet, että rajojen ja kansallisvaltioiden merkitys tulee häviämään, Paasi (1999, 670) korostaa rajatutkimuksen roolia rajojen uusien merkitysten tutkimisessa. Myös Laine (2014, 68) arvelee, että rajat eivät tule häviämään mutta ne voivat muuttua läpinäkyvimmiksi sekä niiden merkitys ja funktiot muuttua.

Vuoden 2004 suurlaajentumisen jälkeen vakauden edistäminen ja rajojen madaltaminen myös EU:n ulkorajoilla tuli agendalle European Neighbourhood Policyn (ENP) esittelyn jälkeen (Khasson 2013, 328; Laine 2014, 70). ENP muodosti viitekehyksen, jolla EU hallitsee suhteitaan sen 16 lähinaapurin kanssa läheisten poliittisten ja taloudellisten suhteiden rakentamiseksi. EU:n usko lähialueyhteistyöhön ja Venäjän demokratisointiin on kuitenkin sulanut Lissabonin sopimuksen jälkeisessä naapuruuspolitiikassa. Enää ei puhuta ystävästä, vaan turvallisesta rajasta (Laine 2014, 76).

Lähialueyhteistyöhön vaikuttaa myös alueiden kehityserojen vähentämistä tavoitteleva koheesiopolitiikka. Lähialueyhteistyötä onkin osin rakennettu EU:n koheesiopolitiikan välineeksi, tavoitteena heterogeenisyyttä ja erottelevuutta korostavan rajapolitiikan purkamisen käyttöön (Laine 2014, 69). Raja-aidan madaltamista vaikeampi tehtävä on voimakkaan ”meidän” ja ”heidän” -välisen vastakkainasettelun vähentäminen Suomen ja Venäjän välillä (Laine 2014, 71). Suomalaisten asenteet venäläisiä kohtaan ovat pysyneet stabiilimpina kuin yleisesti eurooppalaisten, jonka voidaan nähdä johtuvan Venäjän jatkuvasta läsnäolosta suomalaisessa yhteiskunnassa (Laine 2014, 74). Tämän stabiilius on myös nähty Suomen ja Venäjän välisten suhteiden vahvuutena, sillä yhteistyötä pystytään tekemään kriiseistä huolimatta ja suhteita pitämään yllä niiden yli.

Rajat ja reunat eroavat käsitteellisesti toisistaan. Reunojen laajentaminen ei tarvitse ulkorajojen avaamista, vaan reuna-aluetta voidaan kasvattaa hallinnan keinoilla. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi

mahdollisuutta päästä mukaan EU:n politiikan muotoiluun, jolloin käskyjen kohteista tulee sääntöjen muotoilijoita. Siinä missä raja on suhteellisen tarkasti määritelty geopolitiittinen konsepti, reuna EU:n kohdalla muuttuu riippuen siitä, katsotaanko asiaa rajan, vaihdannan, institutionaalisten rakenteiden eroavaisuuksien vai kulttuuristen eroavaisuuksien kautta. (Filtenborg ym. 2002, 394–395) Tässä lähestytään EU:n normatiivisen vallan, europasaation ja ulkopuolisen hallinnan käsitteitä, joita käsitellään tässä tutkielmassa edempänä.

Filtenborg ja kumppanit (2002) tutkivat EU:n rajojen ja reunojen muutosta ulkomaiden kanssa tehtävässä verkostomaisessa yhteistyössä. Heidän mukaansa toiseuden korostaminen EU:n ulkovaltioita kohtaan on vähentynyt, sillä EU tarvitsee myös ulkovaltioita omien ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Mielenkiintoista heidän näkemyksessään on se, että verkostomaiset yhteistyömetodit ovat antaneet ulkovaltioille mahdollisuuden osallistua EU:n ulkopoliittikan muotoiluun verkostomaisten yhteistyömuotojen rakentamalla uusilla politiikan tiloilla. Ulkovaltioiden osallistaminen EU:n ulkopoliittikan muotoiluun voidaan nähdäkin riskinä, mutta samalla välttämättömänä verkostomaisen toimintatavan toteutumiseksi.

Lähialueyhteistyöverkoston osallistuminen ei ole riippuvainen pelkästään naapuruuspolitiikasta, vaan kokonaisuudessaan EU:n ulkopoliittikka vaikuttaa ruohonjuuritason toimijoiden osallistumiseen (Khasson 2013, 332). Kun tämä tulkitaan Filtenborgin ym. (2002) näkemysten yhteydessä, voidaan sanoa, että EU:n ulkomaat vaikuttavat EU:n ulkopoliittikkaan, joka vaikuttaa lähialueyhteistyön mahdollisuuksiin. Täten lähialueyhteistyön mahdollisuuksien luominen ei ole pelkästään EU:n käsissä, vaan siihen vaikuttavat myös vastapuolen halukkuus tulla mukaan EU:n politiikan muotoilun tilaan. Ulkovaltioiden aluehallintojen osallistuminen lähialueyhteistyöhön rajan syntyy siis kahdesta tavasta – ulkovaltojen vaikutuksella EU:n ulkopoliittikkaan yhteisen poliittisen tilan kautta sekä luomalla toimivaltaa aluehallinnon toimijoille osallistua rajojen yli käytävään yhteistyöhön.

Suomen ja Venäjän raja ei ole pelkästään maiden kahdenvälisissä suhteissa merkittävä, vaan se on ollut sitä myös kansainvälisen geopolitiikan historiassa vuosisatojen ajan (Paasi 1999, 669). EU-jäsenyytensä alkuvaiheissa Suomi oli ainut EU-maa, jolla oli rajaa Venäjän kanssa. Suomi hyödynsikin tätä tilannetta ottamalla roolin EU:n ja Venäjän välisenä moderaattorina. Suomen intressi Venäjän naapurimaana johti lopulta EU:n osallistumiseen Pohjoisen ulottuvuuden politiikkaan. (Filtenborg ym. 2002, 397; Laine 2014, 69)

80-luvulta lähtien paikalliset ja alueelliset toimijat ovat olleet vahvemmin mukana kansainvälisissä toimissa, jotka ovat perinteisesti olleet valtionhallinnon tehtäviä. Paikallis- ja aluehallinnon toimijoiden vahvuutena on se, että ne voivat käyttää diplomatian perinteisten kanavien ulkopuolisia väyliä kansainvälisissä yhteistöissä. Tätä alueiden omaehtoista dipolomatiaa voidaan lähestyä useamman käsitteen kautta. Paradiplomatian käsitteellä tarkoitetaan muun kuin valtionhallinnon toimijoiden rajoitettua toimivaltaa diplomatiassa. Alueiden välinen lähialueyhteistyö on yksi osa-alue paradiplomatiaa. Paradiplomatian muoto voi olla valtionhallinnon diplomaattisia tavoitteita tukevaa (supportive para-diplomacy) tai valtionhallinnon tavoitteiden rinnasteista (subsutive para-diplomacy). (Klatt & Wassenberg 2017, 205–206)

Segmentoituneen diplomatian käsitteellä puolestaan tarkoitetaan toimivallan jakautumista hierarkiassa sektorikohtaisesti. Esimerkiksi lähialueyhteistyössä aluehallinto keskittyy pääosin taloudelliseen kehitykseen, kun taas valtionhallinnolle jää vahva turvallisuuspoliittinen rooli. Monitasoisessa diplomatiassa ei taas keskitytä roolijakoon, vaan toimijoiden välisen verkoston linkkeihin (joka lähestyy monitasohallinnan käsitettä). Toisen ulkopolitiikan -käsite katsoo, että muiden kuin valtionhallinnon toimijoiden toiminta ulkopolitiikassa on rinnakkaista ja lisäävää ulkopolitiikkaa valtiosuhteeseen nähden. (Klatt & Wassenberg 2017, 206–207) Jälkimmäinen voidaan rinnastaa subsutive diplomacy –käsitteeseen.

Toisen ulkopolitiikan tarkoitus ei usein ole rauhan ja diplomatian edistäminen, vaan kuten edellä mainittiin, alueellisten ja taloudellisten etujen ajaminen. Joskus se voi jopa aiheuttaa konflikteja, jos linja on tarpeeksi ristiriidassa valtion turvallisuuspoliittisten intressien kanssa. Alueellistuminen ja toisten ulkopolitiikkojen kehittäminen ei ole ainoastaan eurooppalainen ilmiö, vaan nähtävissä myös esimerkiksi Etelä-Amerikan kehityshankkeissa. (Klatt & Wassenberg 2017, 212)

Samalla kun EU ja muut laajemmat kansainväliset yhteisöt lisäsivät valtaansa, valtioiden kyky hallita talouttaan heikkene vapaan liikkuvuuden edistyessä. Tässä paikalliset toimijat nousevat merkittävään rooliin houkutellessaan toimintaa alueelle. Yksi esimerkki paikallis- ja aluehallintojen vallan kasvusta kansainvälisissä suhteissa on aluehallintojen lobbaustoimistojen perustaminen Brysseliin. (Klatt & Wassenberg 2017, 209, 211)

Lähialueyhteistyötä tehdään erilaisten institutionaalisten rakenteiden varjossa. Esimerkiksi lähialueyhteistyö ei liity rajamuodollisuuksien yhdistämiseen, mutta lähialueyhteistyö rakentaa alueellista rauhaa, joka hyödyttää rajamuodollisuuksien kehittämistä (Koch 2017b, 3). Sama toimii

myös toisinpäin, sillä rajamuodollisuudet vaikuttavat lähialueyhteistyöhön aluetta rajaavana tekijänä (Fritsch ym. 2015, 2588; Hataley & Leuprecht 2018, 325).

Yhteistyömahdollisuudet EU:n ulkorajoilla ovat huonommat kuin EU:n sisällä. Fritsch ym. (2015, 2888) tarkastelevat tätä yhteistyömahdollisuuksien rajoittuneisuutta Karjalan alueella, jotka he rajasivat kolmeen tekijään. Ensiksi, rajanylityspaikat luovat pullonkauloja liikkuvuudelle joita Karjalan alueella on vain kolme kappaletta. Toiseksi, alueella asuu suhteellisen vähän ihmisiä joka hankaloittaa yhteistyön tekemistä. Kolmanneksi, rajaviiva luo merkittävän erottelevan muurin kahden eri hallinnollisen järjestelmän välillä.

2.2 Lähialueyhteistyön määritelmä ja historia

Koska lähialueyhteistyötä ei ole tutkittu tieliikennepolitiikan kontekstissa, käytetään tässä tutkielmassa eri politiikan alueilla tapahtunutta lähialueyhteistyötä käsitteleviä artikkeleita. Tutkimuskohteen vaihtuminen luo tietenkin joitain rajoitteita kirjallisuuden käyttämiseen tässä kontekstissa, mutta kirjallisuudesta pyritäänkin löytämään abstraktilla tasolla lähialueyhteistyön luonnetta kuvaavia havaintoja. Lisäksi yksi tämän tutkielman tavoitteista onkin selvittää, mitä erityispiirteitä tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyössä eroaa muilla politiikan aloilla tapahtuvaan yhteistyöhön nähden.

Tässä tutkielmassa käytetään pohjana ENI CBC:n lähialueyhteistyön määritelmää, joka pitää sisällään: 1) taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden edistämisen raja-alueilla 2) yhteisten ongelmien, kuten ympäristön, kansanterveyden ja turvallisuuden ratkaisemisen 3) henkilöiden, hyödykkeiden ja omaisuuden liikkumisen helpottamisen (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016). Tässä tutkielmassa kiinnostuksen kohteena on etenkin näistä kategorioista kolmas, vaikkakin tavoitteet menevätkin osittain päällekkäin. Kansainvälisessä kirjallisuudessa lähialueyhteistyö lyhennetään monesti muotoon CBC (cross-border cooperation). Tässä tutkielmassa kyseisellä lyhenteellä viitataan kuitenkin ainoastaan EU:n rahoittamiin CBC-ohjelmiin. Lähialueyhteistyötä yleisesti kuvataan termillä lähialueyhteistyö.

Lähialueyhteistyötä koskevan alueen määritelmä vaihtelee. Esimerkiksi Shlyamin (2008, 170) määrittelee raja-alueyhteistyön seuraavasti.

”Raja-alueyhteistyöllä tarkoitetaan kaikkea yhteistoimintaa, jolla pyritään vahvistamaan ja kehittämään kahden tai useamman sopimusosapuolen määräysvallassa olevien paikallisten tai

alueellisten viranomaisten välisiä naapuruussuhteita sekä tämän tavoitteen kannalta tarpeellisten sopimusten ja sopimusjärjestelmien tekemistä”.

Tämä Shlyaminin määritelmä on hyvin viranomaiskeskeinen. Se ei ota huomioon aluekehittämisen muuta toimijaverkkoa, kuten elinkeinoelämää, korkeakoulusektoria, kansainvälisiä järjestöjä tai kansalaisyhteiskuntaa. Vaikka tässäkin tutkielmassa keskitytään julkisen hallinnon toimijoiden väliseen yhteistyöhön, lähialueyhteistyö koskettaa laajasti eri toimijoita yhteiskunnassa.

Heusala ja Koistinen (2018, 355) puolestaan määrittelevät lähialueyhteistyön kriminaalipolitiikkaa käsittelevässä artikkelissaan koskevan poliittisten, teknisten ja operationaalisten kysymysten yhteensovittamista eri hallinnollisilla tasoilla. Makro-tason tehtäväksi nähdään kansallisten sopimusten tekeminen ja lainsäädännöllisen yhteensopivuuden toteuttaminen. Meso-tason tehtäväksi nähdään käytännön toiminnan koordinoiminen ja yhteisten tietovarantojen luominen. Mikro-tason tehtäväksi puolestaan koetaan käytännön toiminnan, kuten artikkelin kontekstin tapauksessa yksittäisten rikostutkintojen kohdalla tapahtuva koordinointi. Vaikka konteksti eroaakin Heusalan ja Koistisen tutkimuksen ja tämän tutkielman välillä (kriminaalipolitiikka ja tieliikennepolitiikka), vastaavat nämä jaottelut makro-, meso- ja mikrotasojen välillä suhteellisen hyvin tämän tutkielman aineistoa sopimusten osalta.

Yhteistyön edistämiseksi lähialueyhteistyön tukena on monia erilaisia kansainvälisiä organisaatioita. Tämän tutkielman, ja käytännössä kaikkien politiikka-alueiden yhteistyössä merkittävin yhteistyöelin on EU (Heusala & Koistinen 2018, 355). Myös muut kansainväliset yhteistyöelimet, kuten YK ja Pohjoinen Ulottuvuus ovat merkittäviä yhteistyössä (Németh ym. 2015, 56). Poliitiikka-alueilla on myös omia kansainvälisiä yhteistyöelimiä, jotka ovat kuitenkin usein edellä mainittujen organisaatioiden alaisuudessa.

Lähialueyhteistyö voidaan nähdä osana EU:n koheesipolitiikkaa. Koheesipolitiikan periaatteita ovat keskittäminen, ohjelmallisuus, kumppanuus ja täydentävyys. Keskittämisellä tarkoitetaan rahoituksen suurimman osan käyttämistä köyhimmillä alueilla. Ohjelmallisuudella tarkoitetaan yksittäisten hankkeiden liittämistä pidempiaikaisiin ohjelmiin. Kumppanuudella tarkoitetaan yhteistyön korostamista suunnittelussa, hallinnoinnissa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Täydentävyydellä tarkoitetaan omarahoitusosuuden välttämättömyyttä EU-rahoituksen saamiseksi. Nämä kaikki ominaisuudet näkyvät myös CBC-ohjelmissa. (Fritsch ym. 2015, 2583) Se, miten nämä ominaisuudet näkyvät kahdensivuisessa yhteistyössä, ei ole ollut tutkimusten tarkastelussa.

Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyö Neuvostoliiton kaatumisen jälkeen alkoi jo 1992 valtioiden välillä ratifioitun sopimuksen myötä. Nykyään lähialueyhteistyötä tehdään kuitenkin suurimmaksi osaksi Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) osana. Naapuruuspolitiikan rahoitusväline ENI (European Neighbourhood Instrument) oli vähällä kaatua Venäjän kanssa tehtävän yhteistyön osalta Krimin niemimaan valloituksen jälkeisiin pakotteisiin. Näistä kansainvälisistä selkkauksista huolimatta valtioiden välinen yhteistyö on säilynyt suhteellisen stabiilina. (Fritsch ym. 2015; Koch 2017a, 591–592, 2017b, 1) CBC-ohjelmat onkin täten pidetty historiallisten taakkojen sekä geopoliittisten kysymyksien ulkopuolella (Fritsch ym. 2015, 2584). Lisäksi voidaan nähdä, että rahoituksen jättäminen pakotteiden ulkopuolelle vain vahvasti entisestään lähialueyhteistyön institutionaalista painoarvoa (Fritsch ym. 2015, 2596)

Suomen ja Venäjän suhdetta kuvaa epäsymmetrisyys – Venäjän talous on paljon riippumattomampi Suomesta, kun taas Suomen talous on sidotumpi Venäjään (Laine 2014, 71). EU:n rahoituksen puolella suhteen symmetrisyys kääntyy taas pääläelleen. Lähialueyhteistyöohjelmia on kritisoitu siitä, etteivät ne osallista EU:n ulkopuolisia maita ja jäsenmaita yhdenvertaisesti (Khasson 2013, 335). Lisäksi maiden välillä voi olla myös kompetensseista johtuvaa epäsymmetriaa (Colomb 2018, 110). Näitä osallistumisen mahdollisuuksiin ja valtaan liittyviä epäsymmetrisyyksiä kuvataan *power asymmetryn* käsitteellä. EU:n rahoittamissa ohjelmissa tämä power asymmetry, eli toimintaedellytysten epäsymmetrisyys näkyy nimenomaan toimijoiden kyvyissä osallistua toimintaan, sillä institutionaaliset tekijät kannustavat yhteistyöhön kaikilla tasoilla, eikä toimijoilla ole valtasuhdetta toisiinsa (Lavenex & Schimmelfennig 2009, 797).

Lähialueyhteistyö on ollut erityisen tiivistä koulutuksen, tutkimuksen ja kulttuurin alueille ainakin SEF CBC:n toiminta-alueella, ja toiminnalle on sosiaalista kysyntää (Németh ym. 2015, 8). Lisäksi lähialueyhteistyötä on tehty aktiivisesti myös esimerkiksi rikollisuuden ehkäisemiseksi ja ympäristönsuojelussa. Tässä tutkielmassa kuitenkin keskitytään vain ja ainoastaan tieliikenteen kehittämisessä tapahtuvaan yhteistyöhön.

Lähialueyhteistyössä, kuten aluekehittämisessä yleensä on jännite taloudellisen hyödyntavoittelun ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden rakentamisen välillä (Kirkow 1998, xi). Tällä tarkoitetaan resurssien jakamisen kohdalla tapahtuvaa punnintaa – halutaanko kehittää jälkeen jääneitä alueita vai panostaa jo nousussa oleviin vetureihin kokonaistaloudellisen hyödyn maksimoimiseksi. Venäjällä on korostettu erityisesti lähialueyhteistyössä näistä jälkimmäistä, eli kokonaistaloudellista kasvua (Shlyamin 2008, 190). Sen sijaan Nadalutti (2015, 486) korostaa solidaarisuuden ja ”sielun” käsitettä pohjaksi lähialueyhteistyölle, kaupallisen houkuttelevuuden sijaan. Tätä perustellaan

tulevaisuusorientoimisen kautta, sillä nähdään, että tämä luo paremman perustan konsensuksen luomiselle rajayhteisöjen välille rauhallisen yhteisolon takaamiseksi. Nadalutin empiirisessä tarkastelussa (2015) lähialueyhteistyön tavoitteiksi huomioitiin kuitenkin niin taloudellisen tasa-arvoisuuden edistäminen rajaseuduilla, kuin myös rajattomuuden edistäminen itsessään tai poliittista ja sosiaalista luottamuksen kasvattavana tekijänä.

Poikkeuksiakin toki on. Esimerkiksi 1990-luvulla Suomi on rahoittanut hallinnon kehittämisen hankkeita Karjalan tasavallassa (kts. Valtiovarainministeriö 1999). Tosin hallinnon kehittäminen voidaan nähdä pitkällä aikavälillä taloudellisten toimintaolosuhteiden kehittämisenä, sillä taloudellisten toimijoiden tulisi kyetä luottamaan alueen julkiseen hallintoon (Valtiovarainministeriö 1999, 1). Monesti raja-alueiden kehittämisessä ongelmaksi muodostuu liiketoiminnan puute, paikallishallinnon hitaus sekä eri hallinnontasojen ristiriitainen toiminta (Shlyamin 2008, 181).

Kaakossa, eli Leningradin alueen, Pietarin kaupungin, Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson alueilla kehitysmahdollisuudet ovat hyvin erilaiset kuin pohjoisemmilla rajaseuduilla. Pietarin kaupungin koko ja kansallinen merkitys johtaa ”resurssien imemiseen”, jonka vuoksi elintasoerojen kasvu myös Venäjän sisällä korostuu. Myös Suomen puolella kaakossa taloudelliset uudistukset ovat nähtävissä, jossa metsätalouteen nojanneet alueet ovat panostaneet Venäjältä tulevaan turismiin. (Németh ym. 2015, 7)

Taloudellisten olosuhteiden kehittäminen on tärkeää kaikilla lähialueyhteistyön sektoreilla, sillä suuri sosio-ekonominen epätasa-arvoisuus rajojen yli on ollut iso ongelma (Khasson 2013, 338). Alueet myös eroavat maiden sisällä hyvin voimakkaasti. Esimerkiksi Leningradin alueella ja Pietarissa talous on esimerkiksi Karjalaan verrattuna hyvin monimuotoinen (Németh ym. 2015, 29).

Rahoitus on merkittävä syy, miksi toimijat osallistuvat Euroopan unionin rahoittamiin ohjelmiin (M. E. Smith & Weber 2007). Laine (2014, 76) korostaa rahoituksen riittävyyttä nimenomaan lähialueyhteistyön implementointivaiheessa. Retoriikka ystäväyydestä ei riitä, tarvitaan toimijoita jotka osaavat viedä tavoitteet käytännön hankkeiksi ongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi hän korostaa ihmisten välisen vuorovaikutuksen turvaamista hankerahoituksen organisoimisen muutoksista huolimatta. TACIS-ohjelmien ongelmana oli rahoitusjärjestelmän sirpaloituminen, joka korjattiin ENPI-rahoituskaudella, joka puolestaan muuttui ENI-rahoituksen kaudelle 2014 (Khasson 2013, 333).

Venäläisten osallistumista lähialueyhteistyöhankkeisiin on kuitenkin pidetty riittämättömänä, vaikka rahoitus onkin nykyään tasapuolista toimijoiden välillä (Fritsch ym. 2015, 2586; Koch 2017a; Shlyamin 2008, 136). Toisaalla ohjelmien on nähty olevan vaikuttavampia Venäjän osallistuessa ohjelmien kustannuksiin (Németh ym. 2015, 7). Venäjä tukee raja-alueita tulli- ja tariffihelpotuksilla, kun taas Suomi keskittyy aluekehittämiseen budjetoinnin kautta. Venäjän tyyppinen verotuksellinen erityiskohtelu voi olla myös riski, sillä näitä erityiskohteluita voidaan tällöin käyttää veronkierrossa. (Shlyamin 2008, 179–180.)

2.3 Toimijaverkko Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä

Tämän kappaleen tarkoituksena on esitellä toimijakenttää, jossa tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyötä tehdään Suomen ja Venäjän välillä. Kuten edellä määriteltiin, tieliikennepolitiikalla tarkoitetaan tiestön ja tiestöllä liikkumista kehittävää ja säätelevää toimintaa niin normien kuin infrastruktuurin saralla. Aiemmat tutkimukset lähialueyhteistyössä, kuten aiemmin todettiin, ovat keskittyneet lähinnä EU:n rahoittamiin CBC-ohjelmiin, eivätkä niinkään kahdenväliseen yhteistyöhön. Tästä tutkimusaukosta johtuen tässä tutkielmassa lähialueyhteistyötä tarkastellaan ensiksi valtioiden kahdenvälisen suhteiden kautta, jonka jälkeen EU:n rahoittamissa CBC-ohjelmissa tapahtuvaa tieliikennealan yhteistyötä.

Lähialueyhteistyöhön osallistuu iso määrä erilaisia toimijoita aluehallinnon, valtionhallinnon ja kansainvälisten organisaatioiden puolelta (Fritsch ym. 2015, 2584; Khasson 2013, 330). Toimijakenttä varsinaisten hankkeiden toteuttamisvaiheessa laajenee myös julkisten toimijoiden ulkopuolelle. Hybridiset rakenteet, johon osallistuu niin julkisia kuin yksityisiä toimijoita, voidaan nähdä myös ongelmallisina. Esimerkiksi Venäjällä yksityistämistoimien jälkeen on huomattu epäselviä rooleja yksityisen ja julkisen toiminnan välillä (Valtiovarainministeriö 1999, 3). Venäjällä on kuitenkin nojattu edelleen vahvasti viranomaisvetoisiin lähialueyhteistyöhön (Shlyamin 2008, 172)

Toimijaverkkoja on aiemman tutkimuksen valossa kuvannut vahva henkilösidonaisuus. Konsensuksena tutkijayhteisössä näyttäisi kuitenkin olevan näkemys, ettei yhteistyön pitäisi perustua henkilökohtaisille suhteille, vaan läpinäkyvälle ja legaalisen pohjan omaavalle sopimusjärjestelmälle. Henkilökohtaiset suhteisiin perustuva yhteistyö aiheuttaa riskejä koko järjestelmälle. Esimerkiksi kulttuurien eroavaisuus ja toimijoiden muuttuminen hallinnon uudistusten seurauksena voi aiheuttaa hallinnollista segrekoitumista ja pahimmillaan korruptiota (Heusala & Koistinen 2018, 355). Lisäksi Németh, Fritsch ja Eskelinen (2015) osoittavat

haastattelututkimuksessaan, että tietyt CBC-hankkeet ovat kaatuneet henkilöiden vaihtumisen tai henkilökohtaisten suhteiden myötä. Myös organisaatiolliset tekijät vaikuttavat yhteistyöhön merkittävästi, ja hallinnollisten rakenteiden muuttuminen onkin hyvin yleistä. Etenkin Venäjällä muutoksien aikaansaamiseksi käytetään hyvin paljon hallinnon organisaatioiden yhdistämistä, jakamista ja uudelleenluontia. (Heusala & Koistinen 2018, 363)

Käytännöllisillä ja infrastruktuuriin liittyvillä syillä on myös vaikutusta yhteistyön muotoutumisessa. Esimerkiksi Suomen ja Venäjän yhteneväinen raideleveys, joka syntyi Suomen ollessa osa Venäjää, mahdollistaa tavaroiden ja ihmisten paremman liikkumisen rajan yli (Shlyamin 2008, 15). Tosin infrastruktuuri voi toimia myös esteenä, esimerkiksi Venäjällä rajanylityspaikkojen heikko logistiikkainfrastruktuuri sekä tiestön huono kunto on nähty venäläisen ulkomaankaupan kasvua hidastavana tekijänä (Shlyamin 2008, 44–46).

Koch (2017a, 592) korostaa toimijoiden kahdenvälisen suhteiden merkitystä lähialueyhteistyölle. Tätä hän perustelee Suomen ja Venäjän suhteiden stabiiliudella kansainvälisistä konflikteista huolimatta. Suurin osa lähialueyhteistyötä koskevasta kirjallisuudesta tarkastelee raja-aluetta kansallisten intressien näkökulmasta, eikä niinkään yhteistyömekanismien kautta. Koch korostaakin luottamuksen roolia lähialueyhteistyön tutkimuksessa, sillä luottamus on yksi kahdenvälisen yhteistyön lähtökohdista. Luottamuksen käsitettä on tarkasteltu EU:n sisärajoilla, (esim. Jakola & Prokkola 2018) mutta ei niinkään EU:n ulkorajoilla (Koch 2017a, 592).

Koch (2017a) käsittelee artikkelissaan luottamuksen erilaisia muotoja Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyön ENI-CBC -hankkeissa. Haastatteluissa ilmeni, että lähialueyhteistyön nähdään rakentavan luottamusta niin raja-alueella kuin sen ulkopuolella. Luottamuksen puutetta ei nähty pelkästään maiden toimijoiden välillä, vaan esimerkiksi venäläisillä viranomaisilla oli epäilyksiä toistensa kyvystä huolehtia hankerahoituksesta, ja tästä on viitteitä myös muualla tutkimuksessa (esim. Németh ym. 2015, 40). Rahoitusjärjestelyjen läpinäkyvyys sekä usean toimijan mukaan ottaminen hankkeisiin loi myöskin luottamusta. Näiden lisäksi sosio-kulttuurillinen yhteneväisyys on luottamusta lisäävä tekijä. Henkilöt, joilla on jo kokemusta Venäjä-yhteistyöstä ovat avainasemassa toisen osapuolen työskentelytapojen ymmärtämisessä ja rajamuurin madaltamisessa. Näkemykset projektiorganisaation johdosta myöskin eroavat toimijoiden välillä hyvin paljon. Erilaiset hallintotraditiot ohjaavat myös yhteistyötä – esimerkiksi tiedon jakamisessa venäläiset eivät ole tottuneet horisontaaliseen yhteistyöhön, vaan yhteydenpito viranomaisten välillä kulki monessa tapauksessa ministeriöiden kautta. CBC-ohjelmien organisaatioihin otettiin vahvasti mukaan EU:n ulkopuolisten valtioiden toimijoita samalla kun kannustettiin muiden sidosryhmien

osallistumista yhteistyöhön. Tämä loi lähialueyhteistyöhön kumppanuusperusteisen lähestymistavan. (Khasson 2013, 329)

Lähialueyhteistyö rakentaa luottamuksen tavoin yhteistä kulttuuria toimijoiden välillä. Yhteisen tahtotilan ja kulttuurin rakentaminen päivittäisessä yhteistyössä edellyttää, että lähialueyhteistyö nähdään merkittävänä ja että siitä saatavat kokemukset ovat positiivisia rajan molemmin puolin. Hankkeiden onnistumisen kannalta olennaista on myös toimijoiden henkilökohtaisten suhteiden jatkuminen hankkeiden välissä. Lähialueyhteistyötä ei tehdä ainoastaan virallisissa hankkeissa, vaan myös informaalin toiminnan kautta voidaan saada hyötyjä (Khasson 2013, 332).

Lähialueyhteistyön institutionalisoituminen CBC-ohjelmien myötä on parantanut etenkin aluehallinnon toimijoiden yhteistyötä (Laine 2014, 75). Tiiviit verkostot rakentavat luottamusta toimijoiden välillä. Lisäksi jatkuva vuorovaikutus luo myös avoimuutta, joka nähdään luottamuksen rakentamisen kannalta olennaiseksi osaksi. (Switzer ym. 2013) ENI-CBC –rakenne EU:n osalta institutionalisoi tätä luottamusta takaamalla tietyn viitekehikon avoimuudelle yhteistyössä (Koch 2017a, 595). Tiedon välittäminen avoimesti on myös luottamuksen kannalta olennainen tekijä, etenkin näin kompleksisena ja verkostoituneena aikana (Tennberg 2007). Luottamuksen merkitys CBC-ohjelmien ulkopuolella tapahtuvassa yhteistyössä ei ole tosin ollut tutkimusten tarkastelun kohteena.

Myös kansainväliset kriisit vaikuttavat yhteistyöhön. Tosin kokemukset ENI CBC –toiminnasta Suomen ja Venäjän välillä osoittavat, että luottamus toimijoiden välillä kantaa kansainvälisten kriisien yli (Fritsch ym. 2015, 2589; Koch 2017b, 12). Suomalaisten ja venäläisten aluehallinnon toimijoiden verkosto on kuitenkin niin tiivis, että uusia korvaavia ja sovellettuja yhteistyömuotoja löydetään, vaikka ENI-rahoituksen tulevaisuus olisikin uhan alla. Tämä on siitä mielenkiintoista, sillä yhteistyön legitimitetti perustuu kuitenkin EU:n rahoittamiin ohjelmiin. CBC-ohjelmien pitkäaikaisuus toisaalta luo turvaa kansainvälisiä kriisejä vastaan, mutta samalla estävät uusiin haasteisiin tarttumista. (Koch 2017b, 11–13) Kansainväliset vaatimukset rajaturvallisuudesta voivat myös aiheuttaa hankaluuksia yhteistyölle (Celata & Coletti 2013, 117–118; Klatt & Wassenberg 2017, 214)

Tässä vaiheessa on hyvä selventää Venäjän alue- ja valtionhallinnon rakennetta, sillä venäläinen hallintotraditio ja kulttuuriympäristö eroavat Suomesta hyvin paljon. Toimijaverkon monimutkaisuus ja epäselvyys on haastattelujen perusteella yksi ongelmista yhteistyössä, joten toimijaverkon selvittäminen palvelee myös yhteistyötä tekeviä toimijoita. Metodologisesti Venäjän

valtionhallinnon tutkimus on hyvin vaikeaa, etenkin englannin kielellä. Monet lähteet ovat informaaleja, verkkosivuja tai kuulopuheita. Täten tätä kappaletta luettaessa onkin huomioitava, että monet tiedot ovat peräisin lähteistä, joita ei voi verifioida. Tämän kappaleen tarkoitus onkin olla itse tutkielman aineistoa selventävä, ei niinkään tutkiva.

Venäjä on valtiomuodoltaan liittovaltio, tarkoittaen että se muodostuu itsenäisistä osista, jotka muodostavat suvereenin valtion. Monesti näitä liittovaltion osia kutsutaan osavaltioiksi, mutta Venäjällä osia kutsutaan federaatiosubjekteiksi. Federaatiosubjekteja on yhteensä 83 kappaletta ja tämän aluejaon se on perinyt Neuvostoliitolta. (Nysten-Haarala 2000, 43; Stoner-Weiss 1997, xiii) Federaatiosubjekteilla on omaa lainsäädäntöä sekä oma poliittinen johtonsa. Alueet ovat kaikin puolin hyvin heterogeenisiä, niin väestön, taloudellisen rakenteen, maantieteen, kielen kuin oikeudellisen toimivallan suhteen (Nysten-Haarala 2000, 44).

Toisin kuin monissa muissa liittovaltioissa, kuten Saksassa ja Yhdysvalloissa, Venäjällä federaatiosubjektit eivät ole toimivallan ja autonomian kannalta yhteismitallisia vaan järjestelmä on epäsymmetrinen. Alueet voivat olla tasavaltoja (republika), autonomisia piirikuntia (avtonomnyi okrug), alueita (oblast), aluepiirejä (krai), autonomisia alueita (avtonomnaja oblast) tai liittovaltion kaupunkeja (federalnyi gorod). Hallinnollisesti ja oikeudellisesti nämä ovat samalla tasolla suhteessa federaatioon, mutta todellisuudessa alueiden autonomia eroaa merkittävästi lainsäädännöllisten oikeuksien puolesta. Tästä heterogeenisyydestä johtuen Venäjää kutsutaankin asymmetriseksi tai epäsymmetriseksi liittovaltioksi. (Nysten-Haarala 2000, 44; Remington 2002, 34–34; Ross 2002; Valtiovarainministeriö 1999)

Venäjällä vallanjako federatiivisten ja alueellisten toimijoiden välillä on aina ollut aaltomaisessa muutoksessa. Federatiivisen vallan ollessa poliittis-taloudellisista syistä kriisissä, federaatiosubjektit pyrkivät lisäämään valtaansa, kun taas ympäristön tasoittuessa federatiiviset toimijat lisäävät otettaan aluehallintoihin nähden. (Nysten-Haarala 2000, 41, 57) Tahtotila ja perinne keskitettyyn valtaan juontaa juurensa aina mongolivallan ajalle, eikä Venäjälle ole päässyt kehittymään alueellisen autonomian perinnettä (Luukkanen 2009, 91; Nysten-Haarala 2000, 11). Tutkielman kontekstissa esimerkkinä voidaan mainita, että federaatiosubjektien aluekehitysstrategiat on hyväksyttävä federaation aluekehitys- ja talouskehitysministeriössä (Németh ym. 2015, 36).

Aluehallintojen lisääntynyt valta nähdään monissa piireissä riskinä Venäjän yhtenäisyydelle. Esimerkiksi Neuvostoliiton kaatumista edeltävinä hetkinä hallinnon lisääntynyt desentralisaatio vahvisti monella alueella itsenäistymishaaveita sekä oman suvereniteetin korostamista jopa niin

paljon, että osa argumentoi Venäjän kaatumisen puolesta. (Kahn 2002, 92–93; Ross 2002, 24; Taylor 2011, 126–127). Tästä 1990-luvulla tapahtuneesta hajaannuksesta johtuen vasta virkaan valittu presidentti Vladimir Putin jakoi federaatiosubjektit seitsemään (nykyään kahdeksaan) hallinnolliseen alueeseen. Näitä alueita kutsutaan federaatiopiireiksi, ja ne ovat federatiivisen hallinnon intressejä valvovia yksiköitä alueilla. Toisin sanoen, federaatiopiirit ovat valtion aluehallintoa, jotka ohjaavat itsehallinnollista aluehallintoa valtionhallinnon intressien mukaiseksi. (kts. Petrov 2002) Tutkielman rajaukseen kuuluvat federaatiosubjektit kuuluvat Luoteis-Venäjän federaatiopiiriin.

Venäjällä valtion puolella, federatiivisessa hallinnossa lähialueyhteistyön yleisestä koordinaatiosta vastaavat ministeriöt sekä näiden alaiset virastot. Liikennepuolella ohjaavana ministeriönä on Venäjän federaation liikenneministeriö (Mintrans). Tämän hallinnon alaisuudessa on vielä viisi valtiollista virastoa (teitä, lentoliikennettä, rautateitä, vesiliikennettä sekä kaikkia edellä mainittuja ohjaavat virastot). Tämän tutkielman puitteissa kiinnostus kohdistuu teistä vastaavaan virastoon, joka on Rosavtodor. Rosavtodorilla on lisäksi alueellisia osastoja, jotka vastaavat federatiivisen tason tiestöstä alueilla. Suomen kanssa tehtävässä lähialueyhteistyössä merkittävimmät alueelliset virastot ovat Kola-tiehallinto ja Luoteis-Venäjän tiehallinto. Näillä Rosavtodorin alueellisilla virastoilla ei ole mitään tekemistä federaatiosubjektien kanssa, vaan ne ovat liittovaltion viraston organisaatioita eli valtion aluehallintoa.

Suomen kanssa tehtävän yhteistyön kannalta merkittävimmät federaatiosubjektit ovat Karjalan tasavalta, Leningradin alue, Murmanskin alue sekä Arkangelin alue. Federaatiosubjekteilla on omia hallinnonaloihin keskittyviä komiteoita tai ministeriötä. Esimerkiksi Leningradin alueella tieasioista vastaa Leningradin alueen tiekomitea ja lähialueyhteistyön yleisestä koordinaatiosta puolestaan Leningradin alueen ulkosuhteiden komitea. Tämän tutkielman rajauksen vuoksi tärkeimmät yhteistyökumppanit Suomelle Venäjän puolella federaatiosubjektien piirissä ovat nimenomaan tiekomiteat ja -ministeriöt. Komiteoiden ja ministeriöiden alaisuudessa toimii monesti myös tielaitos. Yleisesti tielaitoksen roolina on koordinoida käytännön hankkeita, esimerkiksi rakennus- ja ylläpitotehtäviä, kun taas ministeriön tai komitean tehtävänä on vastata yleisestä politiikkalinjauksesta alalla. Tehtävänkuvat eivät kuitenkaan ole täysin samanlaisia alueiden välillä, sillä federaatiosubjektit päättävät omasta hallinnostaan.

Tieliikennepolitiikan analyysissä on myös hyvä selvittää venäläisen tiestön omistajuutta. Kun Suomessa tiestö jakautuu valtakunnallisiin ELY-keskuksen hallinnoimiin teihin, kunnallisiin teihin ja yksityisiin teihin, Venäjällä tiestön hallinta jakautuu useammalle toimijalle. Valtakunnallista

tiestöä kutsutaan Venäjällä federatiiviseksi tiestöksi, jonka hallinnoinnista vastaa tieliikennevirasto Rosavtodor ja sen alueelliset osastot (tämän tutkielman rajauksessa Luoteis-Venäjän tiehallinto ja Kola-tiehallinto). Suurin osa teistä on kuitenkin federaatiosubjektien omistamaa, jolloin hallinnoinnista vastaavat federaatiosubjektit ja niiden viranomaiset. Täten venäläisen tiestön hallinnassa on mukana myös itsehallinnollisen aluehallinnon toimijoita valtionhallinnon rinnalla, kun Suomessa kaikki tiestö on valtion aluehallinnon hallinnoimaa. Kunnalliset ja yksityiset tiet eivät ole tämän tutkielman rajauksen piirissä, joten näiden omistajuutta ei ole syytä käsitellä tarkemmin.

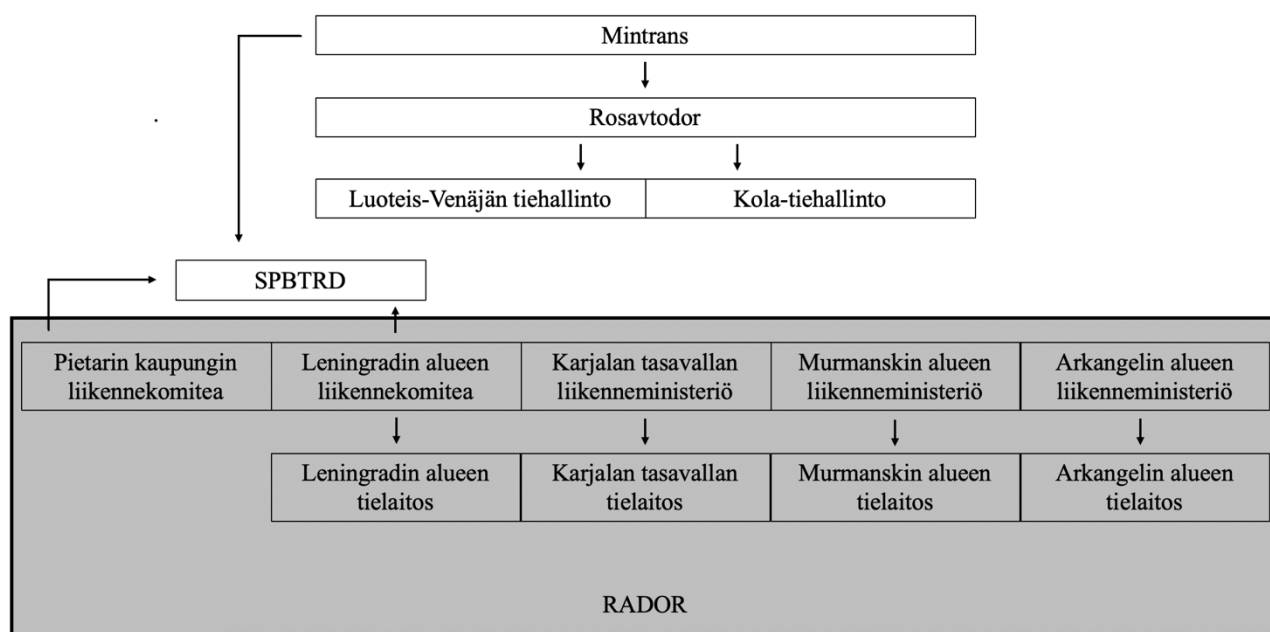
Virallisten rakenteiden lisäksi on luotu myös uusia koordinoivia hallintorakenteita. 2013 perustettu Pietarin ja Leningradin alueen liikenneinfrastruktuurin direktoraatti yhdistää Leningradin alueen, Pietarin kaupungin sekä valtionhallinnon liikennesektorin viranomaiset. Direktoraatin tarkoituksena on lisätä koordinaatiota hallinnontasojen välillä liikenne- ja infrapuolen asioissa. Monesti direktoraatin tehtävät ovat kehittämislouenteisia, joko informaation tai infrastruktuurin saralla. Tämä on uudenlainen yritys ratkaista pitkäaikaisia ongelmia Venäjän alue- ja valtionhallinnon välisissä toimivaltakysymyksissä.

Lisäksi liikennealan yhteistyöverkostossa toimii alueellisten tiehallintojen yhteistyöelin RADOR. RADOR on lähes kaikkien federaatiosubjektien liikennesektorin organisaatioiden hallitsema järjestö, jonka tavoitteena on lisätä tiedonkulkua liikenneasioista federaatiosubjektien välillä. RADORissa vaikuttavat niin federatiosubjektien ministeriöt, komiteat kuin laitoksetkin.

Taulukko 2 Venäjän tie- ja infrapuolen toimijat julkisella sektorilla

| Nimi | Lyhenne | Kuvaus |
|--|------------------|---|
| Venäjän Federaation Liikenneministeriö (<i>Ministry of Transport of Russian Federation, Министерство транспорта Российской Федерации</i>) | Mintrans | Vastaa valtakunnallisella tasolla liikennepolitiikasta |
| Venäjän Federaation Liikenneministeriön Tieliikennevirasto (<i>Federal Road Agency, Федеральное дорожное агентство</i>) | ROSAVTODOR | Tiehankkeista vastaava virasto liikenneministeriön alaisuudessa |
| Luoteis-Venäjän tiehallinto (<i>Северо-Западный федеральный округ</i>) | NWROADS | Vastaa federaation teistä Rosavtodorin alaisuudessa Leningradin oblastin alueella |
| Kola-tiehallinto (<i>ФКУ Упрдор «Кола»</i>) | Kola-tiehallinto | Vastaa federaation teistä Murmanskin, Arkangelin ja Karjalan alueilla |

| | | |
|--|--------------------|---|
| Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen liikenteen kehittämisen direktoraatti (<i>Дирекция по развитию транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области</i>) | SPBTRD | Leningradin alueen, Pietarin kaupungin ja valtion perustama ja yhteisömuotoinen liikennealan kehittämisorganisaatio |
| Alueellisten tiehallintojen yhteistyöelin (<i>Российская ассоциация территориальными органов управления автомобильными дорогами</i>) | RADOR | Federaatiosubjektien (tässä tapauksessa Leningrad, Karjala, Arkangel ja Murmansk) tiehallintojen yhteistyöelin |
| Leningradin alueen tiekomitea (<i>Комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области</i>) | | Vastaa Murmanskin alueen tieliikennepolitiikan koordinaatiosta ja suunnittelusta |
| Leningradin alueen tielaitos (<i>Государственное казенное учреждение "Ленавтодор"</i>) | Lenavtodor | Vastaa Leningradin alueen tieliikennepolitiikan toimeenpanosta |
| Karjalan tasavallan liikenne- ja viestintäministeriö (<i>Министерство по дорожному хозяйству, транспорту и связи Республики Карелия</i>) | | Vastaa Karjalan tasavallan tieliikennepolitiikan koordinaatiosta ja suunnittelusta |
| Karjalan tasavallan tielaitos (<i>Управление автомобильных дорог Республика Карелия</i>) | Upravtodor | Vastaa Karjalan tasavallan tieliikennepolitiikan toimeenpanosta |
| Murmanskin alueen tieliikenneministeriö (Министерство транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области) | | Vastaa Murmanskin alueen tieliikennepolitiikan koordinaatiosta ja suunnittelusta |
| Murmanskin alueen tielaitos (<i>Государственное областное казенное учреждение по управлению автомобильными дорогами Мурманской области</i>) | Murmanskavtodor | Vastaa Murmanskin alueen tieliikennepolitiikan toimeenpanosta |
| Arkangelin alueen liikenneministeriö (<i>Министерство транспорта Архангельской области</i>) | | Vastaa Arkangelin alueen tieliikennepolitiikan koordinaatiosta ja suunnittelusta |
| Arkangelin alueen tielaitos (<i>Дорожное агентство «Архангельскавтодор»</i>) | Arkhangelskavtodor | Vastaa Arkangelin alueen tieliikennepolitiikan toimeenpanosta |



Kuva 1 Venäjän liikennepolitiikan lähialueyhteistyöhön osallistuvat organisaatiot

Suomen puolella lähialueyhteistyöhön osallistuva viranomaisverkosto on yksinkertaisempi. Yleisestä koordinaatiosta vastaa Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM), jonka vastakumppanina Venäjän puolella toimii Mintrans. Väyläviraston rooliksi puolestaan nähdään Rosavtodorin kanssa yhteistyön tekeminen. ELY-keskukset puolestaan vastaavat alueellisten toimijoiden (federaatiosubjektit) kanssa tehtävästä yhteistyöstä. ELY-keskusten ja federaatiosubjektien erona on se, että ELY-keskukset ovat valtion aluehallintoa, kun taas federaatiosubjektit itsenäistä aluehallintoa.



Kuva 2 Suomen valtionhallinnon ohjausrakenne lähialueyhteistyössä

2.4 Yhteistyömuodot lähialueyhteistyössä

Lähialueyhteistyötutkimuksessa, kuten aiemmin mainittiin, on keskitytty historiallisesti EU:n rahoittamiin yhteistyöohjelmiin. Vaikka suurin osa lähialueyhteistyöhankkeista tehdäänkin EU-

ohjelmien alla, kahdenvälinen yhteistyö luo paremmat siteet toimijoiden välillä kuin EU:n rahoitusinstrumentit (Valtiovarainministeriö 1999, 5). Tämän vuoksi Suomen ja Venäjän välillä on sopimuksia, joilla ohjataan tieliikenteen lähialueyhteistyötä.

Tässä on myös hyvä selventää, että yhteistyötä maiden välillä tapahtuu muidenkin kuin kahdenvälisen rakenteiden ja CBC-hankkeiden avulla. Yksi tärkeä yhteistyömuoto on Pohjoisen Ulottuvuuden (Northern Dimension) yhteistyö, jonka kautta rahoitettiin muun muassa Saimaan kanavan huoltotien hanketta, jota tarkastellaan esimerkkinä haastatteluiden analysoinnin vaiheessa. Lisäksi aineistosta nousi myös Barentsin alueen yhteistyö merkittäväksi yhteistyömuodoksi. Barentsin alueeseen kuuluvat Suomen ja Venäjän lisäksi Ruotsi ja Norja, mutta varsinaisia hankerahoituksia tästä yhteistyömuodosta ei haeta. Yhteistyö Barentsin alueen kanssa perustuu hyvin pitkälti seminaarityöskentelylle ja tietojen vaihdolle.

2.4.1 Kahdenvälinen yhteistyö

Vaikka tässä tutkielmassa tarkastellaankin politiikan siirtymää lähialueyhteistyössä alueellisella tasolla, on kontekstin valottamiseksi hyvä avata Suomen ja Venäjän valtiosopimusrakennetta tieliikennesektorilla. Suomi ja Venäjä ovat kummatkin ratifioineet monia tieliikennettä koskevia kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat pääosin YK:n piirissä solmittuja. Esimerkkinä ja merkittävimpänä näistä sopimuksista on Wienin sopimus vuodelta 1968, joka määrittelee monia kansainvälistä tieliikennettä koskevia säädöksiä esimerkiksi ajoneuvojen valoista aina liikennemerkkien periaatteisiin.

Kahdenvälinen yhteistyö tieliikennepuolella pohjautuu vuonna 1995 valmisteltuun ja Suomessa 2001 ratifioituun sopimukseen (Sopimus Suomen Tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä kansainvälisestä tieliikenteestä). Sopimuksessa luodaan ehdot rajat ylittävään henkilö- ja tavaraliikenteeseen ajoittain hyvin yksityiskohtaisella tasolla, esimerkiksi määrittelemällä sallitun polttoainemäärän tuomista rajan yli. Sopimusta päivitettiin vuonna 2015, jolloin tarkennettiin säädöksiä suomalaisista taksikuljetuksista rajan yli, rekkojen enimmäispainoja sekä venäläisten ajokorttivaatimuksia Suomen puolella.

Liikenne- ja viestintäministeriön sekä Venäjän federaation liikenneministeriön välillä toimiva sekakomissio toimii hallitusten välillä valmistelevana ja tiedottavana yhteistyöelimenä. Hallitusten välillä toimii myös rajanylityspaikkojen liikenneinfrastruktuurin parantamista selvittävä työryhmä. Myös esimerkiksi Saimaan kanavan vuokraukseen liittyvät sopimukset ja yhteistyöelimet on hyvä

mainita tämän tutkielman rajauksen piirissä, sillä ne koskevat myös Saimaan kanavan huoltotietä joka toimii tieliikenneväylänä Nuijamaan raja-asemalta Viipuriin.

Työryhmät ja valtioiden väliset sopimukset palvelevat politiikan siirtymää makrotasolla, joten ne ovat korkeamman tason järjestelmää suhteessa aluehallintojen väliseen yhteistyöhön. Standardien tunnistaminen rajojen yli tai jopa niiden yhdistäminen vähentää esteitä liikkuvuudelle rajan yli, kuten esimerkiksi rekkojen painorajoituksia koskevissa säädöksissä. Toisaalta yhteisten standardien noudattaminen voi myös olla rajoittava tekijä, kuten ajokorttistandardien tiukentaminen jossa tietyt vanhemmat ajokortit eivät enää kelpaa Suomen puolella viranomaisille.

Virastotasolla on solmittu yleiskatteellisen sopimus Suomen Liikenneviraston yhdessä Venäjän Federaation Tieliikenneviraston (Rosavtodor) kanssa. Tässä vuonna 2011 solmitussa sopimuksessa luodaan yleiset ehdot virastojen väliselle yhteistyölle. Yhteistyö koskee teiden suunnittelua, liikenneturvallisuutta, tiedonvaihtoa tiealaa koskevan lainsäädännön osalta, kokemusten vaihtoa valtion ja yksityissektorin yhteisten projektien valmistelusta, tieverkon kehittämisohjelmien laatimista sekä muita yhteisesti sovittuja toimintamuotoja. Sopimuksen käytännön toteutukseksi mainitaan yhteisten tapahtumien järjestämistä, teknisen tiedon vaihtoa, erikseen sovittavien yhteishankkeiden valmistelua ja toteutusta sekä tiedonvaihtoa kolmansien osapuolien (esim. EU:n) rahoittamien tiealan hankkeista. Tiivistettynä politiikan siirtämisen edistäminen on temaattisesti tärkeä osa sopimuksessa määritellylle yhteistyölle.

Tässä sopimuksessa on jaettu aluevastuut kummankin valtion aluehallintojen kesken. Nämä alueet toimivat keskenään lähialueyhteistyön osapuolina alueillaan, toteuttaen ylemmän tason sekä keskenään sovittujen sopimusten sisältöä. Aluejaot on tehty seuraavasti.

- Murmanskin alue – Lapin ELY
- Arkangelin alue – Pohjois-Pohjanmaan ELY
- Karjalan tasavalta – Pohjois-Savon ELY
- Luoteis-Venäjän tiehallinto ja Leningradin alue – Kaakkois-Suomen ELY

Mielenkiintoista aluejaottelussa on Leningradin alue. Pohjoisemmilla alueilla yhteistyökumppaneina on ainoastaan federaatiosubjekti, mutta Leningradin alueella Kaakkois-Suomen ELYn kanssa tekee yhteistyötä Luoteis-Venäjän tiehallinto, joka on Venäjän liikenneviraston Rosavtodorin alueellinen osasto. Tämä osasto vastaa federatiivisista teistä, kun federaatiosubjektien tiehallinnot vastaavat aluehallintojen vastuulla olevasta tiestöstä. Täten valtionhallinto on osallisena lähialueyhteistyössä ainoastaan kaakossa. Luoteis-Venäjän tiehallinto

vastaa federatiivisista teistä Suomen ja Venäjän raja-alueella kokonaisuudessaan. Muilla alueilla federatiivisen hallinnon edustus ei ole mukana yhteistyössä ainakaan virallisesti sopimusten puitteissa. Muualla tämä osapuoli olisi Kola-tiehallinto, joka vastaa federatiivisesta tiestöstä Karjalan, Murmanskin ja Arkangelin alueilla.

Toinen mielenkiintoinen osapuoli yhteistyössä kaakossa on SPBTRD (Directorate for Development of the St. Petersburg and Leningrad Region Transport System). SPBTRD on Mintransin, Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen yhdessä muodostama kehitysorganisaatio, jonka tarkoituksena on koordinaation lisääminen omistajiensa välillä. SPBTRD ei ole 2011 solmitussa sopimuksessa mainittu osapuoli kaakossa, vaan mukana on Luoteis-Venäjän tiehallinto. Tästä huolimatta SPBTRD nähdään merkittävänä yhteistyötoimijana haastatteluiden perusteella, vaikka sitä ei olekaan mainittu sopimuksessa.

Kolmas mielenkiintoinen huomio sopimuksessa on Venäjän federaatiosubjektien tiehallintojen yhteistyöelimen, jota voidaan verrata suomalaisen Tieyhdistykseen tai Kuntaliittoon. RADORin rooli sopimuksessa jää epäselväksi, sillä muotoilun puolesta RADORin voidaan tulkita olevan vain kattokäsite federaatiosubjektien tiehallinnoille tai vaihtoehtoisesti omana organisaationaan mukana koordinoimassa lähialueyhteistyötä.

Nämä alueet solmivat yhteistyösopimukset lähialueyhteistyöstä Venäjän federaatiosubjektien tiekomiteoiden tai -ministeriöiden kanssa. Sopimuksissa on tarkoitus tarkemmin sopia yhteistyön käytännöistä ja suuntaviivoista kyseisellä alueella. Esimerkiksi kaakossa yhteistyösopimuksessa rajataan yhteistyö koskemaan siltojen suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitoa, ohjausjärjestelmiä, tieprojektien toteuttamista, liikenneturvallisuutta, tiealaa koskevan lainsäädännön tiedonvaihtoa, tieverkkojen kehittämisohjelmien laatimista sekä muita yhteisesti sovittavia toimintamuotoja.

Yhteistyösopimusten lisäksi alueet solmivat keskenään yhteistyöohjelmia. Ohjelmat ovat yhteistyösopimuksia lyhyemmän aikavälin tavoitteita, joissa rajataan yhteistyö koskemaan ohjelmassa mainittuja tavoitteita. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen ELY:n ja Leningradin alueen välinen yhteistyöohjelma vuosille 2017-2019 rajaa yhteistyön koskemaan liikenneturvallisuutta, innovaatioteknologioita ja tieverkon kunnossapitoa, CEF CBC-hankkeita, uusien liikennekäytävien suunnittelua sekä johtajien ja asiantuntijoiden työkokouksia.

Sopimusrakenne on hyvin hajanainen ja monimutkainen. Kaakossa yhteistyö perustuu yhteistyösopimukseen, jonka pohjalta on laadittu yhteistyöohjelma. Karjalan tasavallan kanssa

tehtävässä yhteistyössä puolestaan nojataan Liikenneviraston (nyk. Väylävirasto) ja Rosavtodorin väliseen yhteistyösopimukseen, jonka pohjalta solmitaan suoraan lyhyen aikavälin yhteistyöohjelmat. Pohjoisemmilla alueilla ei puolestaan ole kahdenvälisiä yhteistyöohjelmia tai -sopimuksia, mutta haastatteluiden perusteella yhteistyö nojautuukin vahvemmin Barentsin alueen yhteistyöhön.

2.4.2 ENI-CBC

Euroopan unionin ulkovaltioiden kanssa tehtävä yhteistyö perustuu European Neighbourhood Policyyn (ENP). ENP:n tavoitteena on edistää vaurautta, vakautta ja turvallisuutta laajenevassa EU:ssa ja sen ulkovaltioissa. ENP:n toiminta pohjautuu maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin yhteistyöstä, joissa monesti sovitaan poliittisista, hallinnollisista ja taloudellisista uudistuksista sisämarkkinoille pääsyä vastaan. (European Commission 2015, 2; Koch 2017b, 4)

Aluehallinnon toimijat ovat olleet CBC-ohjelmissa isommassa roolissa hoitaessaan niin hallintoviranomaisten tehtäviä että myös olleet rahoituksen saajina hankkeissa (Khasson 2013, 336). Tästä huolimatta ENPI-CBC –ohjelmien ”yhteinen omistajuus” ei näkynyt lopulta yhteisenä hallintona, vaan hallintoviranomaiset (maakuntien liitot) saivat kokonaisuudessaan hallinnollisen vastuun (Khasson 2013, 335). Paikallis- ja aluehallinnon toimivaltaa korostaa myös se, että lähialueyhteistyötä ohjaa enemmän yksittäiset käytännönläheiset motiivit, eivät niinkään EU:n tai alueen lähialueyhteistyön strategiset tavoitteet (Klatt & Wassenberg 2017, 212). Jotkut asiat on kuitenkin jätetty valtionhallinnon vastuulle – esimerkiksi vaikka turvallinen ja tehokas raja onkin yksi ENP:n päämääristä, aluehallinnon toimijat eivät ole olleet mukana kehittämässä rajaa, sillä sen on nähty kuuluvan valtionhallinnon toimijoille turvallisuussyistä (Khasson 2013, 338).

Venäjä ei ole osa ENP:tä kuten kaikki muut EU:n ulkopuoliset ENP-toiminnan piirissä olevat maat, mutta toimii EU:n kanssa kumppanina ja on täten oikeutettu ENI-rahoitukseen. Kyse on pitkälti kielellisestä muutoksesta, jossa Venäjä ei ole osana Euroopan unionin ulkopoliittikkaa vaan on yhdenvertainen yhteistyökumppani. Tämä johtuu siitä, että Venäjä koki sopimusneuvotteluissa europasaation olevan liian suuri motiivi EU:n osalta yhteistyölle, eikä se kokenut olevansa tasaveroinen yhteistyökumppani. (Koch 2017b, 10; Stewart 2009) Venäjän kanssa tehtävä yhteistyö on vähentynyt muutenkin merkittävästi Krimin kriisin jälkeen. Komissio pitää kuitenkin yhteistyön lisäämistä ja esimerkiksi energiamarkkinoiden yhtenäistämistä mahdollisena, mikäli olosuhteet sen sallivat (European Commission 2015, 5, 19).

ENP:n pohjalta toteuttava yhteistyö, kuten CBC-ohjelmat rahoitetaan European Neighbourhood Instrumentin (ENI) kautta. Suurin osa ENI-rahoituksesta saadaan Aluekehitysrahastota (EAKR), sillä laajemmin tarkasteltuna lähialueyhteistyö voidaan nähdä koheesiopolitiikan välineenä (Fritsch ym. 2015, 2583) ENI-budjetti on 15,4 miljardia euroa nelivuotiselle ohjelmakaudelle, ja sen kautta rahoitetaan eri yhteistyöohjelmia eri alueilla, mukaan lukien Suomen ja Venäjän väliset CBC-ohjelmat. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 22) Myös Venäjän kanssa tehtävät yhteistyöohjelmat rahoitetaan ENI-rahoituksella siitä huolimatta, ettei Venäjä ole osa ENP:tä. EU:n politiikkadokumentit viittaavat ENI CBC –ohjelmien nojaavan enemmän yhteistyöhön ja kumppanuuteen, toisin kuin tätä edeltävät Tacis-ohjelmat jotka pohjautuivat ”avustuksen” näkökulmaan. Tämä muutos ei ole kuitenkaan ole ollut näkyvillä toimijoiden roolienjaossa. (Koch 2017a, 606) Kumppanuus CBC-ohjelmissa näkyikin pitkälti ohjelmaorganisaation muodostamisessa, jossa on edustajia rajan molemmin puolin (Khasson 2013, 333).

EU:n asetuksessa ENI-rahoituksesta (232/2014) todetaan 8. artiklassa rahoituksen käytöstä seuraavaa:

"Sekä tämän asetuksen että Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) perusteella olisi tuettava rajatylittävän yhteistyön ohjelmia yhtäältä jäsenvaltioiden ja toisaalta kumppani maiden ja/tai Venäjän federaation, jäljempänä "muut raja tylittävään yhteistyöhön osallistuvat maat", välillä unionin ulkorajoilla, jotta voidaan edistää kokonaisvaltaista ja kestävää alueellista kehitystä ja yhteistyötä toistensa naapureina olevien raja-alueiden välillä sekä tasapainoista alueellista yhdentymistä koko unionissa ja unionin ja sen naapurimaiden kesken. Jotta taataan rajatylittävän yhteistyön tehokas toteuttaminen, on tärkeää yhdenmu kaistaa soveltuvien osin menettelyt niiden kanssa, joita sovelletaan Euroopan alueellisessa yhteistyössä."
(EUVL 2014)

EU komissio on korostanut ENI-rahoituksessa alueellisten ja paikallisten toimijoiden osallistamista hankkeissa näiden toimivallan lisäämiseksi (Fritsch ym. 2015, 2582; Gänzle 2008, 12; Khasson 2013; Koch 2017b, 4). Vastuu CBC-ohjelmissa on jaettu EU komission, ministeriöiden ja hallintoviranomaisten eli maakuntien liittojen välillä (Koch 2017b, 6). Vaikka CBC-ohjelmien institutionaalinen rakenne onkin kumppanuuteen perustuva, toteutuu ohjelmien ohjaus käytännössä hierarkkisella tavalla. Khasonin mukaan CBC-ohjelmien verkostomaiset rakenteet muodostuvat siinä määrin, mitä EU mahdollistaa. Hän myös ehdottaa joustavampien rakenteiden käyttöä CBC-hankkeissa, jotta aluehallinnon toimijat saataisiin paremmin mukaan toteutusvaiheeseen. (Khasson 2013, 328–329)

Cross Border Cooperation (CBC) on Euroopan unionin politiikka, jonka tavoitteena on lähialueyhteistyön kehittäminen EU:n ulkomaiden kanssa. ENI-CBC -yhteistyöllä on kolme strategista tavoitetta. Nämä ovat taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen raja-alueilla; yhteisiin haasteisiin vastaaminen (esim. ympäristökysymykset, terveys, rikollisuuden torjunta) sekä ihmisten, tavaroiden ja pääoman liikkuvuuden turvaaminen ja edistäminen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 22) Jokaisessa yhteistyöohjelmassa sovitaan tarkemmista tavoitteista sekä alueesta, joka ohjelmaa koskettaa.

2014-2020 kaudella EU:lla on 16 yhteistyöohjelmaa ulkomaiden kanssa, joista kolme (SEF CBC, Karelia CBC ja Kolarctic CBC) toimivat Suomen ja Venäjän rajalla. Yhteensä ENI-CBC -rahoituksen määrä kaudella 2014-2020 on miljardi euroa. Kolmessa Suomen mukana olevassa ohjelmassa rahoitus on yhteensä noin 180 miljoonaa euroa. Jokaisessa ohjelman hankkeessa on yhteishallinto, tarkoittaen että jokaiseen hankkeeseen osallistuu toimijoita vähintään kahdesta ohjelma-alueen maasta. Toimijat voivat olla julkisen hallinnon, yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita. Itse ohjelman hallinto toimii yhteishallintona, jossa on myös mukana toimijoita jokaisesta ohjelma-alueen maasta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, 22) Suomessa hallinto on hoidettu kolmessa ohjelmassa maakunnan liittojen yhteydessä.

Ohjelmien rahoittamissa hankkeissa on 50% omarahoitusosuus, joka jaetaan osallistuvien maiden kesken. Historiallisesti EU on rahoittanut lähialueyhteistyötä neljän eri nimikkeen alla. Näitä ennen Suomi on rahoittanut lähialueyhteistyötä suoraan itse. Nämä eri rahoitusvälineet on lueteltu alla olevassa taulukossa.

Taulukko 3 Lähialueyhteistyöohjelmien rahoitusvälineet (Fritsch ym. 2015, 2587, Németh ym. 2015, 55)

| Ohjelmarunko | Makrotason muutokset | Rahoitus | Yhteistyömuoto |
|--|---|---|---|
| Lähialueyhteistyö (1992-2012) | Neuvostoliiton kaatuminen, rajamuodollisuuksien muuttuminen | Suomi (ulkoministeriö) | Suomi tekninen avustaja sekä rahoituksen hakija EU:sta |
| Interreg III-IVA/Tacis CBC (1996-2004) | Suomen EU-jäsenyys Venäjän hallinnon uudelleen keskittyminen | EU rahoitus eri väyliä pitkin jäsenmaille ja ulkopuolisille | Avustaminen, ei yhteistyö |
| Naapuruusohjelma (2004-2006) | EU:n alueellisuuden nouseminen Venäjän kieltäytyminen ENP:stä | Ensimmäistä kertaa Interregin ja Tacis-rahoituksen yhteensovittamista | Yhteistyön korostuminen hallinnossa, yhteinen valvonta ja päätöksenteko, yhteinen sihteeristö |
| ENPI (2007-2013) | Kansainvälinen finanssikriisi Raja-alueiden lujittaminen laajentumisen jälkeen EU:n sisäiset jännitteet | Yhteinen rahoitus Suomelle sekä Venäjälle | Yhteiset haut, alueellisten toimijoiden roolin korostuminen |
| ENI (2014-2020) | Venäjän itsevarmuuden korostuminen | Yhteinen rahoitus ja omistajuus ohjelmissa | Enemmän venäläisten implementoimia projekteja ja aluehallinnon toimijoiden osallistamista |

Rahoitus ENI-instrumentilla kaudelle 2014-2020 on noin miljardi euroa. Rahoitus-instrumentin kautta rahoitetaan Cross Border Cooperation (CBC) –ohjelmia, joita Suomen ja Venäjän välillä on kolme kappaletta

- SEF CBC (Kaakko)
- Karelia CBC (Karjalan alue)
- Kolarctic (Pohjoinen)

Näillä kolmella yhteistyöalueella on omat erityispiirteensä. Kolarcticin alue on todella harvaan asuttu, joka luo haasteen liikenteelle ja infrastruktuurille jota ENI-rahoituksella ratkaistaan.

Karjalassa työskennellään paljon taloudellisessa kehittämisessä, mutta siellä on myös näkökulmaa liikenteen kehittämiseen. Alueista Kaakkois-Suomessa tehdään eniten yhteistyötä liikenteen parissa, sillä suurin osa rajanylityspaikoista sijaitsee tällä alueella ja suurin osa ihmisistä ylittää rajan tällä

alueella. (Koch 2017b, 6) Noin 60% matkustajista ylittää Suomen ja Venäjän rajan Leningradin alueella (Ministry of Transport and Communications 2013, 5). Tämän vuoksi suurin osa liikenne- ja infrahankkeista keskittyy nimenomaan Kaakkois-Suomeen ja Leningradin alueille. Lisäksi TEN-T –käytävissä rajanylityspaikoiksi on merkitty Vainikkalan ja Vaalimaan asemat, jotka myös sijaitsevat Kaakkois-Suomen ja Leningradin alueilla. (Liikennevirasto 2016, 1; Németh ym. 2015, 14)

Aluehallintojen toimivaltaa kohtaan lähialueyhteistyössä on esitetty kritiikkinä se, ettei maakuntien liitoissa ole vaaleilla valittua poliittista elintä. (Koch 2017b, 9) Jotta alueellisia kehitystavoitteita voitaisiin toteuttaa, CBC ohjelmien tavoitteiden tulisi olla linjassa alue- ja paikallishallinnon tavoitteiden kanssa (Fritsch ym. 2015, 2582). CBC-ohjelmien organisaatiot lobbaavat omia tavoitteitaan komissioon päin ulkoministeriön avustuksella. Muutenkin valtionhallinnon roolina on alueellisten ja kansainvälisten toimijoiden välillä moderaattorina toimiminen. Esimerkiksi kun Venäjän jääminen ENI-rahoituksen ulkopuolelle oli riskinä, ministeriöt olivat merkittävässä roolissa turvaamassa lähialueyhteistyön rahoituksen (Koch 2017b, 10–12).

CBC-ohjelmien muodostamisvaiheessa sidosryhmien osallistaminen on historiallisesti eronnut hyvin paljon Suomen ja Venäjän välillä. Esimerkiksi Karjalan nykyisen CBC-ohjelman muotoilussa EU tarjosi ohjelmaorganisaatiolle 10 tavoitevaihtoehtoa, jonka jälkeen ohjelmaorganisaatio rajasi nämä viiteen linjaan. Sidosryhmien kuuleminen oli Suomessa huomattavasti kattavampaa kuin Venäjällä. (Fritsch ym. 2015) Ulkopuolisten osapuolien osallistaminen lähialueyhteistyöhön on tavoitteista riippumatta ollut tehotonta, sillä monet suurimmat ongelmat (sosio-ekonominen epätasa-arvoisuus ja rajamuodollisuuksien hankaluus) eivät ole olleet EU:n ajaman aluevetoisen lähialueyhteistyön toimivallassa (Khasson 2013, 340).

Alueet ovat päävastuussa ohjelmista ja niiden toteuttamisesta. Suomen puolelle tämä tarkoittaa maakuntien liittoja, jotka ovat koko hankkeiden hallintoviranomaisia (Koch 2017a, 597). Tämä siis eroaa valtioiden välisistä kahdenvälisistä sopimuksista, joista Suomen puolella vastaavat ELY-keskukset. Vastuuviranomaisena ohjelmissa toimii työ- ja elinkeinoministeriö, seurantaan osallistuu ulkoministeriön itäosasto ja tarkastusviranomaisen tehtäviä hoitaa valtiovarainministeriön controller-osasto.

Suurimmat, ja tällä ohjelmakaudella suurin osa tieliikennehankkeista on niin sanottuja LIP-hankkeita. Joillakin toiminta-alueilla kaikki tieliikennesektorin hankkeet ovat LIP-hankkeita. LIP-hankkeet poikkeavat normaaleista haettavista CBC-hankkeista monella tapaa. Ensiksi, LIP-

hankkeet sovitaan jo ennen CBC-hankkeiden hakukierroksia jo ohjelman perustamisvaiheessa. Toiseksi, LIP-hankkeiden toteuttajina on aina luonnollisen monopoliaseman omaava entiteetti, yleensä julkisen sektorin toimija. Tieliikenteen osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi Suomessa Liikennevirastoa, ELY-keskusta tai kuntia ja Venäjällä federaatiosubjektin tiehallintoa tai federatiivisia virastoja.

Taulukko 4 2014-2020 CBC-ohjelmien tieliikenteen haetut LIP-hankkeet

| CBC-ohjelema | Lead Partner | Hanke | Budjetti |
|---------------------|---|--|-----------------|
| SEF CBC | Liikennevirasto | Imatran rajanylityspaikan kevyen liikenteen väylien kehittäminen | 10 070 00 |
| SEF CBC | Liikennevirasto | Nuijamaan rajanylityspaikan kevyen liikenteen väylien kehittäminen | 15 470 000 |
| SEF CBC | Liikennevirasto | Parikkalan rajanylityspaikan kehittäminen | 25 700 000 |
| SEF CBC | Rosgranitsa (valtion rajanylityspaikkojen kehitysvirasto) | Brusnitšnojen autoliikenteen rajanylityspaikan saneeraus | 15 600 000 |
| SEF CBC | Rosgranitsa (valtion rajanylityspaikkojen kehitysvirasto) | Torfyanovka autoliikenteen rajanylityspaikan saneeraus | 9 000 000 |
| SEF CBC | Liikennevirasto | Vaalimaan rajanylityspaikan kevyen liikenteen väylien kehittäminen | 12 650 000 |
| Karelia CBC | Karjalan tasavallan tieliikenneministeriö | Värtsilän raja-aseman tien kehittäminen | 4 200 00 |
| Karelia CBC | Karjalan tasavallan tieliikenneministeriö | Kochkoma-Tiksha-Ledomozero-Kostamus – valtatie korjaus | 3 670 000 |
| Karelia CBC | Liikennevirasto | Vartiuksen rajanylityspaikan kehittäminen | 4 820 000 |
| Karelia CBC | Karjalan tasavallan tieliikenneministeriö | Loukki-Suoperä valtatie uudelleenrakentaminen | 4 000 000 |
| Karelia CBC | Rosgranitsa (valtion rajanylityspaikkojen kehitysvirasto) | Värtsilän rajanylityspaikan uudelleenrakentaminen | 12 000 000 |
| Kolarctic CBC | Liikennevirasto | Raja-Joosepin rajanylityspaikan kehittäminen | 11 450 000 |
| Kolarctic CBC | Murmanskavtodor | Kuolan, Ylä-Tuuloman ja Lotan rajanylityspaikan välisen tien kunnostaminen ja pintainfrastruktuurin kehittäminen | 4 500 000 |
| Kolarctic CBC | Murmanskavtodor | Kantalahden, Alakurtin ja Sallan rajanylityspaikan välisen tieosuuden yleinen parantaminen ja pintainfran kehittäminen | 5 500 000 |
| Kolarctic CBC | Lapin ELY-keskus | Kantatie 82 parannus Sallan keskustan ja Venäjän rajan välillä Temaattinen | 4 500 000 |

| | | | |
|---------------|--|---|------------|
| Kolarctic CBC | Rosgranitsa (valtion rajanylityspaikkojen kehitysvirasto | Autojen rajanylityspaikan uudelleenrakentaminen Lotassa | 10 500 000 |
|---------------|--|---|------------|

Suurten infrastruktuuriprojektien tavoitteet vaihtelevat ohjelmien välillä. Nämä huomioidut näyttävät osin jo, millaisia tavoitteita lähialueyhteistyöhankkeille asetetaan, vastaten osin Dolowitzin ja Marshin huomioon politiikan siirtämisen tavoitteista. Kolarctic CBC:n LIP-hankkeiden tavoitteiksi mainitaan liike-elämän ja PK-yritysten kehittäminen, alueiden saavutettavuuden kehittäminen, kestävien ja ilmastokestävien liikenne- ja viestintäjärjestelmien ja –verkkojen kehittäminen, rajojen hallinnan ja rajaturvallisuuden edistäminen, liikkuvuuden ja muuttoliikkeen hallinta sekä ihmisten, tavaroiden ja tiedon sujuva liikkuminen. SEF CBC:n LIP-hankkeiden tavoitteiksi luetellaan rajanylityspaikkojen, paikallisen liikenteen ja näiden välisten väylien liikenneturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden parantaminen, järkevämpi maankäyttö sekä rajavalvonnan kapasiteetin lisääminen. Karelia CBC:n LIP-hankkeiden tavoitteiksi puolestaan luetellaan liikenteen ja rajanylityksen sujuvuuden, liikenneturvallisuuden, teiden laadun sekä kansainvälisen tavaraliikenteen olosuhteiden parantaminen.

Hankkeilla on omat ydinalueensa, mutta ne hahmottavat myös näiden rinnalla olevia sekundäärisiä alueita, jotka voivat ohjelman hankkeista hyötyä. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen CBC:ssä ja Kolarctic CBC:ssä sekundäärisinä alueena on Karjalan tasavalta. Hankkeet eivät kuitenkaan laajoissa infrastruktuuriprojekteissa eli LIP-hankkeissa salli ydinalueen ulkopuolella rakentamista. Täten sekundääristen alueiden rooli tämän tutkielman rajauksen piirissä on pieni.

Vaikka hallintoviranomaisen tehtävät kuuluvatkin maakuntien liitoille, toimivat ELY-keskukset yksittäisissä CBC-hankkeissa mukana partnereina. Täten ELY-keskuksilla on tiiviit linkit toimijoihin myös CBC-ohjelmien puolella. Pääpainona tässä tutkielmassa ELY-keskuksilla on kuitenkin kahdenvälisen yhteistyön tarkastelemisessa. Maakuntien liittojen rooli lähialueyhteistyössä tieliikennepuolella tulee oletettavasti esiin ohjelmaorganisaation roolin kautta. Roolin merkittävyys politiikan siirtymisen moderoinnissa on kuitenkin kysymys, johon avaintoimijoiden tarkastelulla pyritään vastaamaan.

2.5 Euroopan unionin rooli lähialueyhteistyössä

Kuten edellä käsiteltiin, suurin osa lähialueyhteistyöhankkeista ja niihin kohdistuneesta tutkimuksesta koskee EU:n rahoittamaa yhteistyöohjelmia. Täten on syytä tarkastella myös kriittisesti EU:n roolia ja motiiveja tässä yhteistyössä sekä ulkopoliitikassa yleisesti.

2.5.1 *Europasaatio ja EU:n normatiivinen valta lähialueyhteistyössä*

Iso kritiikki ja ominaisuus lähialueyhteistyössä liittyy EU:n rooliin ja sen ulkopoliitikan tavoitteisiin lähialueyhteistyössä. ENP-politiikan vuoksi ohjelmien osapuolten suhde ei ole tasavertainen – EU:n ulkopuoliset maat nähdään politiikan ja avustuksen saajina, ei tasavertaisina kumppaneina (Khasson 2013, 334; Koch 2017b, 15). EU:n puolelta rajaseudut on nähty yhä merkittävimiksi politiikan muuttamisen laboratorioiksi, joita tarkastelemalla ja joihin panostamalla voidaan toteuttaa yhä tehokkaampaa koheesiopolitiikkaa (Nadalutti 2015, 486) Vahvistamalla EU:n ulkomaiden mahdollisuutta saada hyödykkeitä kaupan avulla, EU voi välittää omaa politiikkaansa näihin maihin ilman, että EU-jäsenyys tulisi tarpeelliseksi (Filtenborg ym. 2002, 389).

Tätä vaikutusvallan lisäämistä kuvataan europasaation käsitteellä. Europasaatiolla tarkoitetaan prosesseja, joilla Euroopassa tyypilliset poliittiset normit ja hallintatavat siirretään Euroopan ulkopuolelle (Fritsch ym. 2015, 2588; Gänzle 2008; Stephenson 2013). Europasaatio on ollut laajenemisen taustalla motiivina pitkään, mutta kun laajenemisen rajat ovat tulleet vastaan, muut keinot europasaatiossa ovat tulleet ajankohtaisemmiksi (Gänzle 2008, 5). Kritiikkiä europasaatio on saanut osakseen runsaasti - esimerkiksi koheesiopolitiikassa ajettava neo-liberaalin valtiokäsityksen edistäminen on nähty jopa hegemonialliseksi (Nadalutti 2015, 486).

Samaa asiaa tarkastellaan myös EU:n normatiivisen vallan käsitteellä. Normatiivisella vallalla tarkoitetaan arvojen ja normien muodostamaa kokonaisuutta, jolla rakennetaan hallintoa ja jonka avulla odotetaan osapuolilta tietyn tyyppistä käytöstä. Normatiivista valtaa ajetaan taloudellisten suhteiden, sopimusten, informaation, diplomaattisen läsnäolon ja hallinnollisten esimerkkien avulla. (Fritsch ym. 2015, 2588; Lenz 2013, 213)

Normatiivisen vallan diffuusio, eli siirtymä, on ideaaleihin ja passiivisuuteen perustuva, toisin kuin esimerkiksi sotilaallinen valta, joka perustuu materiaan ja aktiiviseen rooliin. Tosin myös normatiivisen vallan puolella voidaan käyttää pakottavia keinoja, esimerkiksi kaupankäynnin ehtoja muokkaamalla. Normatiivisen vallan keinoina ovat kuitenkin pääasiassa suostuttelun ja opettelun tekniikat, kuten negatiivisena elementtinä ”naming and shaming”. (Lenz 2013, 214) Näillä

pakottavan vallan ja normatiivisen vallan diffuusion välisiä eroja tarkastellaan myöhemmin temaattisesti policy transferin alla.

Joitakin osapuolia vaikutusvallan lisääntyminen ei miellytä. Esimerkiksi Venäjä on muista ENI-rahoitusta saavista maista poiketen ENP:n ulkopuolella, koska ei halunnut olla mukana välineessä, jonka kautta olisi ajettu EU:n arvoja naapuruusvaltioihin. Venäjän osallisuus ENP:n kanssa perustuukin kumppanuuteen, eikä täysivaltaiseen jäsenyyteen. (Koch 2017b, 10) Onkin mielenkiintoista miettiä, onko suhteiden epäsymmetrisyys (josta keskusteltiin aikaisemmin) tarkoitushakuinen keino lisätä tätä europasaatiota.

Venäjän kohtelemisen ulkopuolisena, valtioiden vahva ote mutta samanaikainen verkostomainen rakenne EU:n CBC:ssä voidaan tulkita kokonaisuudessaan EU:n strategiaksi, jonka tavoitteet on ilmaistu selkeämmin ENP:ssä (Koch 2017b, 5). Lisäksi EU:n oletus siitä, että Venäjän toimintatavat muokataan EU-rahoitukseen sopivaksi korostaa rahoituksen ”avustamaista” roolia yhteistoiminnallisen kehittämisen sijaan (Koch 2017b, 10). Yhteisen ymmärryksen ja solidaarisuuden rakentaminen ei kuitenkaan tule europasaation tuloksena, vaan toimijoiden tasavertaisesta mahdollisuudesta vaikuttaa lähialueyhteistyön muotoihin kansallisilla ja alueellisilla tasoilla (Khasson 2013, 323).

Lavenex ja Schimmelfenning (2009) käsittelevät samaa teemaa puolestaan ulkopuolisen hallinnan (external governance) käsitteen kautta. Heidän mukaan, vaikka EU:n laajentuminen onkin unionin vallan kasvun kannalta paras vaihtoehto, kasvun rajat tulevat vastaan, joten ulkorajojen yli tapahtuva hallinta tulee yhä isompaan rooliin. Tällä hallinnalla tarkoitetaan EU:n normien vaikutusten laajentumista varsinaisen unionin ulkopuolelle tavallisten ohjausmenetelmien sijaan yhteistyön avulla. Samalla kun suurin osa kirjallisuudesta tarkastelee EU:n roolia institutionaalista näkökulmasta, kirjoittajien mukaan EU:n liittovaltioprojekti ja yksitoimijuus ovat kuitenkin edelleen relevantteja näkökulmia. He myös käsittelevät hierarkian, verkostojen ja markkinoiden kautta tapahtuvan ohjauksen eroja, joita käsitellään tässä tutkielmassa tarkemmin multi-level governancen yhteydessä.

Filtenborg ja kumppanit (2002) argumentoivat, että EU:n ulkopuolisten maiden osallistuminen lähialueyhteistyöverkoston toimintaan ei riippuisi EU:n institutionaalisista rakenteista, sillä EU:n ulkovaltioita ei kiinnosta varsinainen EU-jäsenyys vaan pikemminkin pelkkä pääsy vahvoille sisämarkkinoille. Ulkopuolisten tahojen haluttomuutta osallistua lähialueyhteistyöverkoston toimintaan selitetäänkin EU:n halukkuudella saada ajettua eurooppalaisia normeja ja arvoja

ympäröiviin maihin, jota käsiteltiin aiemmin europasaation käsitteellä. Khason (2013, 331) kritisoi tätä väitettä. Hänen mukaansa uudet yhteistyömuodot välittävät EU:n säädöksiä, normeja ja arvoja jotka voivat vaikuttaa haluttomuuteen osallistua lähialueyhteistyöverkoston toimintaan.

Venäläisten motivaatio normatiiviseen valtaan on ristiriitainen. Osaltaan jättäytyminen ENP:n ulkopuolelle kertoo halusta irrottautua normatiivisen vallan vaikutuspiirin ulkopuolelle. Silti CBC-rahoituksen hyväksyminen on normatiivisen vallan vaikutuksen hyväksymistä. Se, miksi venäläiset ovat valmiita hyväksymään rahoituksen kautta tulevan normatiivisen vallan, johtuu Fritsch ym. (2015, 2588) mukaan akateemisen kentän myötämielisyydestä lähialueyhteistyölle.

Lähialueyhteistyö ei aina vaikuta pelkästään maiden väliseen suhteeseen, vaan myös politiikkaan maiden sisällä. Esimerkiksi Moldovan kolmas sektori seurasi Romanian esimerkkiä solmimalla sopimuksen valtion kanssa tiiviimmästä yhteistyöstä sosiaalipolitiikan alalla. Täten lähialueyhteistyöstä saadut kokemukset johtivat kansalaisyhteiskunnan ja valtion välisen suhteen kehittymiseen. (Khasson 2013, 339) Muilla alueilla lähialueyhteistyö on luonut uusia rakenteita. Esimerkiksi Valko-Venäjällä on muodostettu kolmannen sektorin toimijoiden kanssa julkisia järjestöjä sosiaali- ja ympäristöpuolelle (Khasson 2013, 337). Nämä uudet yhteistyössä muodostuneet rakenteet ovat nimenomaan policy transferia, joka toimii tämän tutkielman viitekehyksenä.

EU:ta voidaan kuvailla monitoimijaiseksi, monitaso-autonomiseksi kollektiiviksi, jolla on kuitenkin samaan aikaan vahva poliittinen entiteetti toimia ulkopuolisten toimijoiden kanssa (Filtenborg ym. 2002, 391). Unionin rooli kylmän sodan jälkeisenä aikana maailmantaloudessa on kasvanut, joka on luonut isomman intressin kehittää unionin yhteinen ulkopolitiikka (Filtenborg ym. 2002, 387). EU:lla on mahdollisuus rakentaa koherenttia ulkopolitiikkaa, kunhan se vain ymmärtää oman politiikkamuotoilunsa ja toimintaympäristönsä väliset suhteet sekä huomaa, miten vähän julkishallinnolla on vaikutusvaltaa yhteiskunnallisten toimijoiden välisten linkkien rakentamisessa. Mikäli EU vaan huomaa rakenteelliset linkit kolmansien maiden ja oman politiikkaprosessinsa välillä, sillä on mahdollisuus vähentää näistä maista tulevaa toimintaympäristön muuttoksista tapahtuvaa ”pehmeitä riskejä”, eli esimerkiksi poliittisen epävakauden, etnisten kiistojen ja rikollisuuden lisääntymistä lähinaapureissaan (Filtenborg ym. 2002, 388–389). Ajatuksellisesti tämä periaate nojaa verkosto- ja kompleksisuusteorioihin (kts. Christensen & Læg Reid 2011).

Ulkopuolisten toimijoiden osallistaminen yhteisten ongelmien ratkaisemiseen voi kompensoida EU:n oman ulkopolitiikan tehottomuutta (Filtenborg ym. 2002, 387). EU ei ole kyennyt

muodostamaan yhteistä linjaa ulkopoliittisesta asemastaan ja tavoitteestaan, sillä jäsenmailla on omat poliittiset tavoitteensa ulkopoliitikassa eikä unionilla ole sellaisia resursseja, joilla se saisi rakennettua koherenttia ja vaikuttavaa ulkopoliittikkaa (Filtenborg ym. 2002, 388).

Tosin Filtenborg ja kumppanit (2002, 393) korostavat, että näkökulmat, joilla EU:n ulkopoliittista toimijuutta on analysoitu, ovat olleet vajavaisia eivätkä ole huomioineet verkostomaisen toiminnan muotoja. Resurssien määrä ei ole ulkopoliitiikan onnistumista määrittävä tekijä, vaan kyky rakentaa verkostoa ratkaisemaan yhdessä ongelmia.

Lähialueyhteistyössä voi syntyä ongelmia kulttuurisista ja hallinnollisista eriävyyksistä johtuen (Fritsch ym. 2015, 2495). Vaikka rajojen yli olisikin yhteistyötä sekä yhteinen historia ja kulttuurillinen side, lähialueyhteistyö on vaikeaa taloudellisen epätasa-arvon vuoksi. Alueet ovat kuitenkin alkaneet luomaan vahvempaa yhteistä identiteettiä rajojen yli. (Khasson 2013, 339)

EU:n normatiivisen vallan keinoja tarkastellaan monesti ohjauksen käsitteen kautta, joka käsittelee puolestaan temaattisesti samoja asioita kuin politiikan siirtymän käsite. Aikaisemmissa tutkimuksissa ohjauksen käsitettä ei ole linkitetty politiikan siirtymään. Ohjauksella tarkoitetaan kokoelmaa sääntöjä, joilla hallinnon muotoa muokataan (Goldsmith 2002, 91). Ohjaus jaetaan tyypillisimmin normi-, informaatio- ja resurssiohjaukseen. Tuttavallisemmin viitataan keppiin, porkkanaan ja saarnaan. (Vedung 1998) Normiohjauksella viitataan tavillisimmin käytettyyn lainsäädännön ohjaavaan valtaan. Resurssiohjauksessa ohjattavan toimintaa pyritään muokkaamaan haluttuun suuntaan esimerkiksi tuilla tai veroilla. Informaatio-ohjaus pohjautuu tietoon – toimijaa pyritään ohjamaan lisäämällä tämän tietoa asiasta.

Normiohjausta EU:n ulkomaiden ohjauksessa voidaan lähestyä kolmen käsitteen avulla: normien valinta (rule selection), normien soveltaminen (rule adoption) sekä normien käyttö (rule application). Normien valinnassa tarkastellaan sitä, miten ulkomaat ovat valmiita ottamaan neuvottelujen pohjaksi EU:n normiston, vai ottavatko ne pohjaksi esimerkiksi YK:n sopimusjärjestelmän normiston. Normien soveltamisessa tarkastellaan, miten nämä yhteiseksi pohjaksi sovitut EU:n normit siirtyvät lopulta ulkomaan omaan normijärjestelmään. Normien käytöllä viitataan kulttuuriseen muutokseen ulkomaissa, eli miten EU:n normipohja vaikuttaa hallinnolliseen toimintaan viimekädessä. (Lavenex & Schimmelfennig 2009, 800–801)

Keskustelu normatiivisesta vallasta liittyy tähän normiohjauksen kolmijakoon ulkosuhteissa. Normatiivisen vallan vaikutuksen ketju normien valinnasta normien käyttöön voi katketa missä

kohtaa tahansa. Täten normiohjausta tutkittaessa ulkosuhteissa, tulisikin normien vaikutusten asteita tutkia eri vaiheissa (Lavenex & Schimmelfennig 2009, 801).

Resurssiohjaus etenkin EU:n tapauksessa keskittyy vahvasti rahoituksen kautta tulevien kriteeristöjen toteuttamiseen. CBC-rahoituksen ehtona on 50% omavastuuosuus sekä ohjelmien järjestäminen EU:n ohjeiden mukaisesti. Lisäksi resurssiohjauksen piiriin voidaan lukea tulli- ja tariffipolitiikka sekä talouspakotteet, jotka voivat negatiivisessa mielessä rajoittaa

Osapuolien välinen suhde on jatkuvasti muuttuva. Ohjauksen tehoon vaikuttaa valtion rooli joko vahvana keskusvaltana tai heikkona ”hollowed-out state” –tyyppisenä toimijana (Nyholm 2011, 129). Keskushallinnon heikompi poliittinen toimijuus luo tilaa esimerkiksi kolmannelle sektorille ja paikallishallinnolle muotoilla omaa politiikkaansa (Stubbs 2005, 75). Keskus- ja aluehallintojen välisten suhteiden eroavaisuus Suomessa ja Venäjällä voi selittää näitä eroavaisuuksia ohjauksessa maiden välillä ja täten myös lähialueyhteistyön luonnetta.

Informaatio-ohjaus on kolmesta käsitteestä abstraktein. Pääasiassa informaatio-ohjaus jakautuu estämään pyrkivään ja kannustavaan ohjaukseen. Tiedon lisäämisellä pyritään siis saamaan jonkinlaista muutosta ohjattavassa osapuolella. Välitettävä informaatio voi olla faktapohjaista, mutta myös arvopohjaista. Informaatio-ohjausta tarkasteltaessa pitää myös muistaa, että kaikki ohjauksen muodot sisältävät informaatiota, joten informaatio-ohjaus linkittyy vahvasti myös muihin elementteihin. (Nylander ym. 2003, 4; Oulasvirta ym. 2002, 27–29)

Nämä kolme ohjauksen muotoa, eli resurssiohjaus, normiohjaus ja informaatio-ohjaus, ovat aktiivisesti läsnä EU:n normatiivisessa vallassa ja europasaatiassa. Täten voidaan myös olettaa, että nämä muodot ovat vahvasti läsnä lähialueyhteistyössä, myös Suomen ja Venäjän välillä, mikäli europasaatiota yhteistyössä on nähtävissä.

2.5.2 Governance lähialueyhteistyössä ja EU:n ulkosuhteissa

Naapuruuspolitiikka etenkin EU:ssa on hallintaa. Smith ja Weber (2007) tarkastelevat EU:n naapuruuspolitiikan hallinnan ulottuvuuksia neljästä eri näkökulmasta. Nämä ovat 1) monitoimijuuden tavoittelemisen (vallan hajauttaminen verkostossa) 2) monitavoitteellisuuden korostaminen 3) formaalin ja informaalin sääntelyn erot 4) ulkopuolisen hallinnan eli europasaation rooli. Monitasohallinnan tutkimuksen merkittävimpänä uranuurtajana pidetään Gary Marksia. 1990-luvulta lähtien käsitettä kehittänyt tutkija tiivistää multil-level governancen käsitteen seuraavasti

”...a complex, multilayered, decision-making process stretching beneath the state as well as above it (Marks 1992: 221).”

Lähialueyhteistyöverkoston tarkastelu etenkin multi-level governancen (MLG) eli monitasohallinnan käsitteellä. Tällä tarkoitetaan niin alueellisten, valtiollisten kuin kansainvälisten toimijoiden osallistumista politiikkamuotoiluun (Koch 2017b, 2). Tarkoituksena MLG:llä on rakentaa ei-hierarkisia verkostoja, joiden avulla voidaan yhdistää eri toimijoiden osaamista eri hallinnon tasoilta uusien politiikkojen muotoiluun (Stephenson 2013, 828). MLG tarjoaa mahdollisuuden analysoida kompleksisuutta hallinnan eri tasoilla kansainvälisen yhteistyön ja desentralisaation maailmassa (Stubbs 2005, 67). Monitasohallinnan käsite nousi alun perin EU:n tutkimuksista, jonka takia MLG:n käsitettä on käytetty etenkin EU:n tutkimuksessa myöhemminkin (George 2004, 107).

MLG:tä on käytetty usein Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyöverkoston sekä yleisemmin EU:n ulkopoliittikan analysoinnissa (Filtenborg ym. 2002; Fritsch ym. 2015; Gänzle 2008; Hataley & Leuprecht 2018; Khasson 2013; Klatt & Wassenberg 2017; Koch 2017b; Nadalutti 2016). Lisäksi muissa tutkimuksissa on käytetty esimerkiksi yhteistyön, verkostojen ja kumppanuuden käsitettä lähialueyhteistyötä tarkasteltaessa, jotka ovat temaattisesti lähellä monitasohallinnan käsitettä.

MLG:tä on kritisoitu monista eri näkökulmista. Jordan (2001) tiivistää kritiikin MLG:tä kohtaan neljään asiakohtaan. Ensiksi, MLG ei ole uusi teoria vaan vanhojen teorioiden taustojen pohjalta joka keskittyy tarkastelemaan lähinnä EU:n suhteita. Toiseksi, aluehallinnon roolia on korostettu harhaluuloisesti mutta silti tarkasteltu liian vähän ei-hierarkkisten suhteiden kautta. Kolmanneksi, MLG jättää kansainvälisellä tasolla tapahtuvan yhteistyön huomiotta. (George 2004, 108) Neljäs kritiikki kohdistuu premissiin toimijoiden tasavertaisuudesta, sillä toimijoiden valtasuhteiden ero ei kannusta toimivaltaisempien organisaatioiden osallistumista heikompien osapuolien kanssa tasavertaiseen yhteistyöhön (Nadalutti 2015, 495).

Stubbsin (2005, 68) mukaan Marksian määritelmä keskittyy kuitenkin liikaa valtioiden rooliin MLG:ssä, eikä käsittele tarpeeksi muita julkisia yksiköitä, kuten aluehallinnon toimijoita. Tämä on osaltaan ristiriidassa Jordanin kritiikin kanssa, jonka mukaan aluehallintoa on tarkasteltu paljon MLG:n piirissä, mutta liian vajavaisesti. Lisäksi MLG:tä on pidetty lähes muodin tasoisena käsitteenä (Stubbs 2005, 66). Tämä näyttäytyy osittain kritiikkinä, sillä käsitteen selittävä voima on rajattu eikä käsitteen käyttöä joka kontekstissa voida pitää perusteltuna. Täten on oltava tarkkana siitä, millaisia ilmiöitä MLG:n käsitteellä pyritään käsittelemään.

Etenkin EU ja ENP-politiikka kannustaa lähialueyhteistyössä kumppanuuteen perustuvia rakenteita (Fritsch ym. 2015, 2582; Koch 2017a, 4). Kuitenkin kuten aiemmin todettiin Suomen ja Venäjän vastuun jakautumisesta hallintoviranomaisen tehtävissä, käytännössä EU-maat ovat vetovastuussa lähialueyhteistyöhankkeista. EU:n lähialueyhteistyöpolitiikan ajaman MLG:n nähdäänkin kannustavan myös alueellisia toimijoita lähialueyhteistyöhön, mutta ongelmana on nähty alueellisen ulottuvuuden unohtaminen toimijaverkkoa muodostaessa ja osallistaessa. (Koch 2017b, 2) Alueellisella ulottuvuudella Kochi (2017b) viittaa Raffestinin (2012) määritelmään, jonka mukaan se sisältää useiden sosiaalisten järjestelmien yhteenliittymisen jollakin maantieteellisellä alueella joka on määritelty historiallisilla perusteilla. Alueellisilla toimijoilla viitataan laajempaan joukkoon kuin pelkästään aluehallinnon toimijoihin, joiden osallistaminen ohjelmaorganisaatiota perustettaessa on ollut vajavaista etenkin Venäjän puolella.

Käytännössä yhteistyö ENP:n politiikan muotoilu ohjelmien tasolla on Gänzlen (2008, 12) mukaan edelleen hyvin hierarkkista. Esimerkiksi sidosryhmien osallistaminen ei ole toiminut täysin verkostomaisin periaattein, sillä ohjelmaorganisaatiot (JMA) ovat hyvin teknokraattisia yhteistyöelimiä. Kolmannen sektorin toimijat ovat Venäjällä myös hyvin harvinaisia osallistujia lähialueyhteistyön suunnittelussa (Fritsch ym. 2015, 2493–2494).

Vaikka MLG:n tapainen monitasoinen verkostoyhteistyö voikin auttaa lähialueyhteistyön tavoitteita, on kuitenkin mahdollista, ettei verkostomainen rakenne poista toimijoiden välisiä valtasuhteita joka vie pohjan kumppanuspohjaiselta yhteistyöltä (Koch 2017b, 4). Tämä liittyy power asymmetryn käsitteeseen, jota käsiteltiin edellisessä kappaleessa.

Vaikka verkostomaisten rakenteiden käyttäminen lisääkin toimijoiden määrän mukana näkemyksiä ja kokemusta, verkostot ovat kompleksisista järjestelmiä tästä suuresta toimijamäärästä johtuen (Koch 2017b, 5). Kompleksisiin järjestelmiin liittyy puolestaan omia haasteita (kts. Christensen & Læg Reid 2011). Monitasohallintaan perustuva toimintamalli voi myös luoda poliittista vastarintaa lähialueyhteistyössä, sillä toimijat edistävät omia kansallisia etujaan, jotka voivat olla sovittamattomia (Koch 2017b, 4).

EU on ottanut paikallis- ja aluehallinnon toimijoita myös ulkopolitiikkaansa MLG:n kautta. Maastrichtin sopimus vuodelta 1992 kannusti jaetun politiikan tekemiseen vertikaalisessa yhteistyössä. (Klatt & Wassenberg 2017, 210) Myös Filtenborg ja kumppanit (2002) käsittelevät EU:n ulkosuhteita artikkelissaan multi-level governancen käsitteen kautta. He tiivistävät, että

EU:lla on mahdollisuus rakentaa linkkejä sisäisten ja ulkoisten politiikkamuotoilujen välillä vahvistaakseen omaa ulkopoliittista asemaansa.

MLG-rakenne lähialueyhteistyössä on sektorikohtaista. Valtionhallinnon tahto delegoida päätösvaltaa aluehallinnolle riippuu siitä, kuinka suuri intressi sillä on kyseisellä sektorilla. Esimerkiksi infrastruktuurihankkeissa, joilla on enemmän kansallista merkitystä, käytetään tiukempaa hierarkkista ohjausrakennetta, kun taas esimerkiksi yhteistyöverkoston rakentamisessa aluehallinnolla on laajempi autonomia. Tämä valtion kontrollin säilyminen infrastruktuurihankkeissa asettaa koko MLG-rakenteen kyseenalaiseksi (Koch 2017b, 9).

Verkostomainen hallinta on korvannut yhteisöllisen politiikan teon EU:ssa kuitenkin joissakin sektorikohtaisissa kysymyksissä. Näissä sektorikohtaisissa verkostoissa tapahtuva politiikan muotoilu ei perustu lainsäädäntöön tai poliittisiin tavoitetiloihin vaan pikemminkin funktionaalisiin toimintapäämääriin. (Lavenex & Schimmelfennig 2009, 798) Samoin verkostoon osallistuvat näkevät toimintaan osallistumisen pragmaattisena tapana kehittää aluettaan ja päästä käsiksi EU-rahoitukseen (Khasson 2013, 332).

MLG:n käyttö EU:n kohdalla liittyy aiemmassa kappaleessa käsiteltyyn reunan laajentamiseen. Unionin vaikutusvaltaa voidaan lisätä pidemmälle varsinaisia rajoja purkamatta. Tätä reunaa laajennetaan hallinnan keinoin, verkostomaisia toimintamuotoja käyttämällä. Ongelmana on se, että tämä reunojen laajentaminen muokkaa rajoista samalla pehmeitä, sillä reunojen laajentaminen luo tiloja, jotka eivät ole suoranaisesti EU:n politiikan sisä- tai ulkopuolella. EU:n MLG-pohjaisen toiminnan pääasiallisena keinona on resurssien vaihtaminen sen ulkomaiden kanssa, jolloin EU pääsee toimijana jakamaan poliittisen tilan ("shared policy space") yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Filtenborg ym. 2002, 394–395)

Yhteisen politiikka-tilan (shared policy space) luodaan yhteistyössä rajan yli, johon vaikuttaa toimijoiden halukkuus osallistua tällaisen verkoston toimintaan. Toimijat muodostavat oman käsityksen tällaisesta verkostosta sen mukaan, millaisia mahdollisuuksia toimijoille luodaan omien tavoitteidensa ajamiseksi. Näitä mahdollisuuksia edistävät niin EU rakenteet, alueen sosio-poliittinen tila kuin valtionhallinto siinä suhteessa, miten aluehallinnolle annetaan toimivaltaa ja mahdollisuuksia osallistua verkostoon täysvaltaisesti. Tiivistettynä, alueen toimijoiden mukaan ottaminen lähialueyhteistyöhön riippuu muistakin kuin pelkästään EU:n mahdollistamasta rakenteesta. (Khasson 2013, 331)

Kuten aiemmin europasaation käsitettä tarkasteltaessa huomattiin, tavoitteena ei ole EU-jäsenyys, vaan hyvän hallinnon edistäminen sekä EU:n normiston edistäminen naapurimaissa. (Gänzle 2008) Lavenex ja Schimmelfenning tarkastelevat EU:n ohjaavaa vaikutusta kolmen institutionaalisen rakenteen kautta: hierarkiat, verkostot ja markkinat. Hierarkiassa toimijoiden väliset suhteet ovat normipohjaisesti valmiiksi määritellyt, ja ohjaus tapahtuu vertikaalisesti ylhäältä alaspäin. Vaikka lähialueyhteistyössä ei olekaan varsinaista hierarkkista ohjausta, sillä kansainvälisessä yhteisössä valtiot ovat tasavertaisia toimijoita, todellisuudessa ENP-järjestelmässä on hyvin hierarkkiselle ohjaukselle tyypillisiä piirteitä, kuten valvontaa, rangaistuksia ja tarkasti ohjaavia normeja. (Lavenex & Schimmelfennig 2009, 797)

Verkostoissa toimijat ovat puolestaan tasavertaisia. Tämä ei silti pois sulje vallan epätasaista jakautumista verkostossa (power asymmetry), mutta institutionaalisesti toimijoilla on yhtäläiset oikeudet toimia toistensa. Samalla verkostoissa ei nojauduta sääntöihin, vaan toimintaa säännellään vuorovaikutuksen ja neuvotteluiden avulla. Ajoittain verkostolla on yhteinen selkeä toiminta-alusta (kuten yhteistyöfoorumi), mutta ajoittain verkostomaisia rakenteita käytetään suoraan toimijoiden välisessä yhteistyössä. Lähialueyhteistyössä näkyy variaatioita tästä eri tasoilla ja sektoreilla niin strukturoidusta kuin strukturoimattomasta verkostomaisesta yhteistyöstä. Hyvänä puolena verkostossa on myös se, että verkostomaisesti säädetyt normit saavuttavat usein paremman legitimitetin kuin esimerkiksi hierarkkisessa järjestelmässä säädetyt. (Lavenex & Schimmelfennig 2009, 798)

Kolmas ulkoisen hallinnan keino, markkinat, on kiistelty käsite. Markkinoita ei yleensä pidetä varsinaisena hallinnan keinona, sillä markkinat eivät itse luo sääntöjä toiminnan ohjaamiseksi. Markkinoiden vaikutus lähialueyhteistyön ohjausmekanismeissa ei ole merkittävä, mutta sisämarkkinoiden kehittämisessä nojaudutaan yhä enemmän hierarkkisen kontrollin vähentämisen kautta markkinavetoisiin ratkaisuihin. (Lavenex & Schimmelfennig 2009, 799) Mikäli tarkastellaan puhtaasti lähialueyhteistyötä, CBC-ohjelmien tasolla kilpailua esiintyy kyllä, kun esimerkiksi eri hankkeet kilpailevat keskenään rahoituksesta.

Gänzle (2008) tarkastelee näitä eri hallinnan ja europasaation muotoja kovan ja pehmeän hallinnan jaottelun kautta. Missä hierarkian ja neuvottelujen pohjana on kova hallinnan periaate, markkinoiden ja vuorovaikutuksen (verkostot) pohjana on pehmeän hallinnan periaate. Kovan ja pehmeän hallinnan erona on myös tavoite – missä kovan hallinnan keinojen taustalla on usein selvä tavoite, pehmeässä hallinnassa tavoitteena on osallistaminen ja yhteistyö, jonka kautta tavoitteet muotoillaan yhdessä. (Gänzle 2008, 6) Pehmeiden rakenteiden ajaminen CBC-ohjelmissa toteutuu

erilaisten toimijoiden saamisella yhteiseen päätöksentekoon sektorikohtaisia verkostoja laajentamalla (Khasson 2013, 330).

Mielenkiintoista onkin miettiä, miten ENP:ssä linjatut poliittiset tavoitteet suhtautuvat ajatukseen pehmeiden hallinnan keinojen kautta tuleviin tavoiteasetteluihin. Onko pehmeiden keinojen kautta tulevat yhteiset tavoitteet pakko osua kuitenkin ENP:n strategiaan tavoiteisiin vai onko osallistujilla mahdollisuus luoda täysin omanlaista politiikkaansa

3 ANALYYTTINEN VIITEKEHYS

Tässä tutkielmassa lähialueyhteistyötä tarkastellaan politiikan siirtymän (policy transfer) käsitteen kautta. Poliitiikan siirtymän käsitettä ja teoriaa on käytetty ennenkin lähialueyhteistyön tutkimuksessa, esimerkiksi Celata ja Coletti (2013). Dolowitzin ja Marshin määritelmä politiikan siirtymälle on seuraava:

”[Policy transfer is a] process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system.”
(Dolowitz & Marsh 1996, 344, 2000, 5)

Tiivistettynä politiikan siirtymän käsitteen avulla pyritään hahmottamaan, miten eri toimijat ottavat käyttöön jo muualla käytettyjä politiikkoja. Tällä politiikan siirtymän käsitteellä sekä myöhemmin esitettävällä viitekehyksellä aiotaankin tarkastella, mistä ja miten eri politiikan muodot lähialueyhteistyöhön pääsevät. Dolowitzin ja Marshallin määritelmä politiikan siirtymälle on yleisesti tunnustettu ja käytetty, vaikkakin uusia määritelmäyhteyksiä onkin ilmaantunut (Benson & Jordan 2011, 368). Myös normatiivisen vallan ja europasaation ympärillä käytävä keskustelu linkittyy temaattisesti hyvin lähelle politiikan siirtymää, sillä europasaation ytimenä on eurooppalaisten käytäntöjen levittäminen EU:n rajojen ulkopuolelle. (kts. Lenz 2013). Dolowitzin ja Marshin viitekehys on suunniteltu tarkastelemaan politiikan siirtymää erilaisissa konteksteissa, ja täten sitä onkin käytetty laajasti eri yhteyksissä (Evans & Davies 1999, 364).

Lähtökohdat politiikan siirtymän tutkimuksessa ovat vertailevassa politiikan tutkimuksessa Aikaisemmassa tutkimuksessa politiikan siirtymää tarkasteltiin vapaaehtoisen siirtymän kautta, jota kuvattiin termillä ”lesson-drawing”. Myöhemmin, etenkin Dolowitzin ja Marshin työn myötä, käsitys politiikan siirtymästä alkoi sisältää myös pakottavia piirteitä, jolloin lesson drawingista, emuloinnista ja diffuusiosta tuli alakäsitteet politiikan siirtymälle. (Benson & Jordan 2011, 367; Hollander 2013, 128) Poliitiikan siirtymän rinnalla kulkee myös käsite policy learning, joka viittaa nimenomaan vapaaehtoiseen politiikan siirtymiseen. Policy learningia käytetään omana käsitteenä policy transferin ulkopuolella, mutta se on huomattavasti kapeampi käsite, jota käytetään usein hallinnan tutkimuksen piirissä. (Cairney 2011, 1)

Historiallisesti tutkimus politiikan siirtymän käsitteen alla on sisältänyt kolmea eri suuntausta. Ensiksi, politiikan siirtymää on pyritty teoretisoimaan. Toiseksi, käsitteen avulla on pyritty analysoimaan yhä useampaa kontekstia, eli laajentamaan käsitteen pohjalla olevaa empiriaa.

Kolmanneksi, politiikan siirtymää on ajettu normatiivisesti eri areenoille työkaluna politiikan muotoiluun. (Benson & Jordan 2011, 367) Näistä näkökulmista tämä tutkielma asettuu kategorioista toiseen, tuomalla politiikan siirtymän tutkimukseen näkemyksiä tieliikennealalta sekä kahdenvälisestä lähialueyhteistyöstä.

Jessopin (2004, 66) mukaan politiikan siirtymän tutkimuksessa trendinä on ollut tarkastella kansainvälisten instituutioiden vaikutuksen kasvua, joka tarkoittaa myös suurempien hegemonioiden kasvua politiikkojen kehityksessä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi EU:n vaikutusvallan kasvua sen ulkoalueilla. Stubbs (2005, 73) kuitenkin kritisoi Jessopin näkemystä abstraktina ja strukturalistisena, sillä se ei anna huomiota hallinnan tasojen väliselle politiikan siirtymälle. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi paikallispolitiikan siirtymistä kansalliseen politiikkojen muotoiluun.

Politiikan siirtymää koskeva tutkimuskirjallisuus on vasta viime aikoina tarkastellut teemaa federalismin kautta. Sen sijaan federalismin tutkimuskenttä on tarkastellut ”laboratorio federalismia” jo pidempään. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi kuntien tai aluehallintojen lesson drawingia muista poliittisista järjestelmistä. (Hollander 2013, 128) Tämä laboratorio federalismin käsite kuvastaa todella vahvasti tämän tutkielman empiiristä kontekstia, sillä kiinnostuksen kohteena ovat etenkin aluehallinnon toimijat lähialueyhteistyössä.

Dolowitz ja Marsh (2000) tutkivat politiikan siirtymän prosessin luonnetta. Heidän mukaansa, vaikka politiikan siirtymä onkin saanut tilaa käsitteenä, ei politiikan siirtymän syitä tai vaiheita olla tutkittu. Toisin sanoen, politiikan siirtymän tuloksia on käsitelty muttei sitä, miten se tapahtuu. Kirjoittajat hahmottavat viitekehysten, jonka avulla politiikan siirtymää voidaan analysoida. Viitekehys on rakennettu tukeutuen edellisten tutkimusten työhön, etenkin Rosen ja Bennettin sekä kirjoittajien omiin töihin.

Seuraavaksi esitellään tämä seitsemästä kysymyksestä muodostuva viitekehys, jonka pohjalta tämän tutkielman aineistoa analysoidaan.

Intressit politiikan siirtymässä

Dolowitz ja Marsh (2000) hahmottavat politiikan siirtymän motiivit pakottavasta vapaaehtoiseen. Pakottavasta siirtämisestä voidaan puhua esimerkiksi hallinnon tasojen välisen toimintapolitiikan siirtämisessä (ylempi taso käskee alempaa tasoa adaptoimaan tiettyjä politiikkoja). Vapaaehtoisen siirtymän tapauksessa keskitytään puolestaan oppimiseen ja parhaiden käytäntöjen löytämiseen

julkisen sektorin toimijoihin, kuten aiemmin perusteltiin. Kuitenkin tarkkojen luokittelujen sijaan politiikan siirtymän tutkimuksessa on esitetty, että siirtymä tapahtuu horisontaalisesti ja vertikaalisesti toimijoiden välisissä verkostoissa, toimijoiden kategoriasta riippumatta (Benson & Jordan 2011, 369).

Politiikan siirtymän sisältö

Kolmannessa teemassa keskitytään niihin asioihin, joita siirretään toimijalta toiselle eli politiikan siirtymän sisältöihin. Viitekehysessä hahmotetaan kahdeksan pääasiallista sisältöä politiikan siirtymässä: politiikan tavoitteet, politiikan sisältö, politiikan keinot ja instrumentit, politiikkaohjelmat, instituutiot, ideologiat, ideat ja asenteet sekä epäonnistumisen kokemukset. (Dolowitz & Marsh 1996, 349–350, 2000, 12)

Tyypillisesti aiheen tutkimuksessa on keskitytty ”kovien” elementtien, kuten toimintapolitiikan, instituutioiden ja ohjelmien siirtymiseen valtioiden välillä. Kuitenkin tutkijat ovat korostaneet myös pehmeiden elementtien, kuten ideoiden ja ideologioiden siirtymistä. Lisäksi on esitetty, että itseasiassa kovien ja pehmeiden elementtien siirtyminen voivat tukea toisiaan. Täten tässä tutkielmassa ei rajata politiikan siirtymän sisältöä koskemaan vain ja ainoastaan toimintapolitiikkoja, vaan tarkastellaan laajasti kaikkea rajan yli siirtyvää tietoa. (Benson & Jordan 2011, 370)

Politiikan siirtymän suunta

Politiikkoja voidaan hakea joko endogeenisesti tai eksogeenisesti (Dolowitz & Marsh 1996, 352). Endogeenisessä oppimisessa merkittävänä muotona on omasta historiasta oppiminen, joka on kuitenkin riskialtista historian ja nykypäivän erojen ymmärtämättömyyden johdosta (Benson & Jordan 2011, 371). Eksogeenisesti politiikkaa voidaan hakea pääasiassa kolmelta tasolta: kansainväliseltä, kansalliselta ja paikalliselta tasolta (Dolowitz & Marsh 1996, 362; Evans & Davies 1999, 99).

Politiikkaa voidaan siirtää hallinnontasojen välillä paljonkin, eli siirtymää tapahtuu niin vertikaalisessa suunnassa ylös ja alas kuin myös horisontaalisesti hallinnontason sisällä (Benson & Jordan 2011, 372). Myös ristiinkatsominen (peer-to-peer) on mahdollista hallinnontasosta riippumatta (Dolowitz 2003; A. Smith 2004, 82). Esimerkiksi kun valtiot oppivat toisiltaan, niiden ei tarvitse tarkastella ainoastaan kansallista tasoa, vaan ne voivat tarkastella toisen valtion

paikallista tasoa. Tässä tutkielmassa isoimpana kiinnostuksenkohteena on näiden eri tasojen välinen yhteys politiikan siirtymässä.

Politiikan siirtymän tavat

Politiikan siirtymässä voidaan havaita neljää erilaista siirtymisen tapaa: kopiointi, emulointi, yhdistäminen ja inspiraatio (Benson & Jordan 2011, 371; Dolowitz & Marsh 1996, 351). Kopioinnissa siirrettävä asia otetaan sellaisenaan käyttöön. Emuloinnissa siirretään ainoastaan ideat ja periaatteet alkuperäisestä politiikasta. Yhdistämisessä yhdistellään erilaisia politiikkoja keskenään uuden politiikan muodostamiseksi. Inspiraatiossa puolestaan joku toinen politiikkaa innoittaa uuden politiikan muotoiluun. Nämä eri tavat ovat riippuvaisia siitä, ketkä ovat mukana prosessissa. Esimerkiksi poliitikot ovat tyypillisesti taipuvaisia kopiointiin ja emulointiin, kun viranhaltijat puolestaan kombinaatioon. Myös toimintaympäristö voi asettaa rajoitteita siirtymisen tapaan, sillä kaikki politiikat eivät toimi sellaisinaan kaikissa ympäristöissä.

Politiikan siirtymän rajoitukset

Kaikki politiikat eivät saa tilaa kaikkialla. Syitä politiikan siirtymän prosessin toimimattomuuteen on useita. Ensiksi itse siirrettävä asia voi olla kompleksinen, jolloin kokonaisnäkömyksen saaminen voi olla haaste. Uusi politiikka voi olla ristiriidassa vanhojen politiikkojen kanssa. Tämä liittyy osaltaan myös hallinnollisen ja institutionaalisen soveltamattomuuden kanssa. Myös ideologia, kulttuuri, teknologia, talous, hallinto ja kieli voivat rajoittaa politiikan siirtymää, etenkin kun tarkastellaan kansainvälistä kontekstia. (Benson & Jordan 2011, 372; Dolowitz & Marsh 1996, 353)

Rajoitusten sisällöllisen analysoinnin rinnalla rajoituksia voidaan tarkastella myös prosessin kautta (Benson & Jordan 2011, 372). Ensiksi, ilman suurta akuuttia tarvetta tai kriisiä vapaaehtoinen siirtymä kohtaa usein vastustusta implementointivaiheessa. Toiseksi, politiikan kontekstisidonnainen yksilöllisyys ei mahdollista politiikan adaptointia uudessa järjestelmässä. Kolmanneksi, adaptoivan järjestelmän jäykkyys voi olla esteenä politiikan implementoinnissa. Neljänneksi, transaktiokustannukset voivat kasvaa uudessa järjestelmässä niin suuriksi, että politiikan siirtymästä saatavat hyödyt eivät enää näyttäytyä edullisilta suhteessa adaptoinnin viemiin resursseihin.

Politiikan siirtymän epäonnistuminen

Onnistumisen arviointi on haastava tehtävä, sillä onnistumisen määritelmä pohjaa vahvasti kunkin tulkitsijan motiiveihin ja arvopohjaan. Onnistumisen arvioinnissa helpointa on kuitenkin rajata

onnistumisen arviointi siihen, millaisia tavoitteita toimijat asettivat politiikan siirtämiselle alun perin. Tarkemmin sanottuna, politiikan siirtymän onnistuminen on kiinni siitä, miten siirrettävä politiikka on onnistuttu implementoimaan uudessa järjestelmässä. Monesti kun implementoidaan muualla ollutta politiikkaa toiseen toimintaympäristöön (lesson drawing ja kopiointi), lopputulos ei ole sama koska toimintaympäristö on erilainen.

Viitekehysten mukaan politiikan siirtymä voi epäonnistua kolmesta syystä. Ensiksi, siirtymän kohde voi olla epätietoinen politiikan kontekstista mistä politiikkaa lainataan (*uninformed*). Toiseksi, siirtymä voidaan toteuttaa vajavaisesti (*incomplete*) tarkoittaen, että politiikan sisällön siirtäminen ei ole ollut tarpeeksi kokonaisvaltaista. Kolmanneksi, lainaava osapuoli voi osoittaa liian vähän huomiota lähtöosapuolen poliittiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen järjestelmään, jolloin politiikan siirtymä ei ole sopivaa (*innaprropriate*). (Dolowitz & Marsh 2000)

Taulukko 5 Viitekehys Dolowitz & Marsh (2000)

| Kysymys | Sisältö |
|--------------------------------------|--|
| Intressit politiikan siirtymässä | 1) Pakotettu 2) Melkein vapaaehtoinen 3) Vapaaehtoinen |
| Toimijat politiikan siirtymässä | 1) Poliitikot 2) Viranhaltijat 3) Intressiryhmät 4) Asiantuntijat 5) Kansainväliset toimijat 6) Ajatushautomot 7) Konsultit |
| Politiikan siirtymän sisältö | 1) Toimintapolitiikka 2) Hallinnolliset järjestelyt 3) Ideat |
| Politiikan siirtymän suunta | 1) Kansainvälinen 2) Kansallinen 3) Alueellinen 4) Paikallinen |
| Politiikan siirtymän tavat | 1) Kopiointi 2) Emulointi 3) Yhdistäminen 4) Inspiraatio |
| Politiikan siirtymän rajoitukset | 1) Politiikan kompleksisuus 2) Vanhat toimintapolitiikat 3) Institutionaalinen ja hallinnollinen soveltuvuus 4) Kieli, ideologia, kulttuuri ym. |
| Politiikan siirtymän epäonnistuminen | 1) Tietämättömyys 2) Keskeneräinen siirtymä 3) Sopimaton siirtymä |

4 TULOKSET

Tässä kappaleessa käsitellään teemahaastattelujen tulokset Dolowitzin ja Marshin (2000) esittämään viitekehykseen pohjautuen.

4.1 Intressit politiikan siirtymässä

Viitekehyksessä tunnistetaan kolme erilaista syytä osallistua politiikan siirtymään: vapaaehtoinen, osittain pakollinen ja pakollinen siirtymä. Todellisuudessa siirtymän motiivi asettuu janelle johonkin pakollisen ja vapaaehtoisen välille. Koska yhteistyöhön osallistumisen velvoittavuus vaihtelee toimijoiden ja yksittäisten tapahtumien välillä, ei tässä tutkielmassa pyritä saamaan selkeää tiivistettyä vastausta yhteistyön velvoittavuudesta kautta rajan. Sen sijaan tässä tarkastellaan yksittäisiä ja erilaisia motiiveja osallistua yhteistyöhön

Liikenneturvallisuuden edistäminen raja-alueilla on yksi merkittävimmistä tavoitteista lähialueyhteistyössä. Tätä turvallisuutta pyritään edistämään erilaisilla keinoilla, jotka linkittyvät hyvin läheisesti lopulta myös käytännön toimintaan, kuten teiden kunnossapitoon.

”Aina näissä yhteistyöohjelmissa halutaan pitää liikenneturvallisuus mukana, suomalaisten matkailu sinne Karjalan tasavaltaan on kasvamassa ja mitä turvallisempaa siellä on liikkua, nii se on etu Suomellekin. --- Niin ja jos rupeet miettimään niin sitä aika äkkiä siirrytään puhtaasta liikenneturvallisuustoiminnasta kunnossapitoon ja miten sillä on vaikutuksia liikenneturvallisuuteen. (POS ELY)

Taloudellisten toimintaolosuhteiden ja logistiikan edistäminen on myös tärkeä tavoite tieliikennepuolen lähialueyhteistyössä. Sujuvan rajaliikenteen edistämisen koetaan edesauttavan taloudellista toimintaa rajan yli. Tämä ei koske pelkästään rajainfrastruktuurin parantamista, vaan myös yhteistyön lisäämistä rajatoimijoiden välillä. Vaikka pakotteet ovat edelleen läsnä maiden välisessä yhteistyössä ja Venäjän kansantalouden tila ei ole vakaa, uskotaan matkailun ja viennin itärajan taakse kasvavan tulevaisuudessa, minkä vuoksi yhteistyötä on hyvä pitää yllä.

”Kyllä meidän näkökulma on että jossakin vaiheessa nää pakotteet poistuu, jossakin vaiheessa ruplan kurssi vahvistuu. Muun muassa matkailun osalta nyt on jo uudelleen virkistymistä tapahtumista, eli venäläisiä matkailijoita liikkuu Ivalossa, Rovaniemellä ja Suomessa Ouluun. Siinä on sitä potentiaalia. Siinä vaiheessa, kun pakotteet poistuu, kyllä siinä uskotaan että suomalaisilla tuotteilla on edelleen

kysyntää itärajan takanakin. Se on suuri markkina, se on suuri mahdollisuus, sen takia ei kannata ylimääräisiä muureja rakentaa tähän väliin.” (Lappi ELY)

Kansainvälisyys nähdään myös itseisarvoisena syynä tehdä yhteistyötä. Yhteistyö näyttäytyy monesti myös hyvin seremoniallisena, jolloin ei keskitytä käytännön hankkeisiin vaan suhteiden luomiseen. Näissä seremoniallisissa tapaamisissa on myös mahdollista edistää politiikan siirtymää keskustelemalla ajankohtaisista asioista ja jakamalla vinkkejä toimijoiden välillä. Lisäksi RADORissa korostettiin tiedonjaon merkitystä nimenomaan kunkin osapuolen oman oppimisen kannalta. Yhteistyötä tehdään omien toimintatapojen kehittämiseksi.

“First of all, cooperation is aimed at the development of international knowledge sharing through the transfer of best practices, technologies, the study of mistakes (!), including through conferences and seminars, internships of specialists, experimental implementations, participation in joint specialized industry research, preparation of publications.” (RADOR)

Lähialueyhteistyö ei ole merkittävää ainoastaan niille, jotka ovat yhteistyössä aktiivisesti mukana. Tiedonkulku on tärkeää alueellisille toimijoille, etenkin kun puhutaan federatiivisen osapuolen mukaan ottamisesta yhteistyöhön. Toisin sanoen monilla ELY-keskusten sidosryhmätoimijoilla on intressejä saada tietoa Venäjän liikennepolitiikan kehityksestä. ELY-keskukset voivat auttaa sidosryhmiään tuomalla välittämällä tietoa kumpaankin suuntaan, eli intressit lähialueyhteistyön tekemiselle laajenevat ELY-keskuksen ulkopuolelle. Esimerkiksi Pohjois-Savon ELYssä yhteydenpito federatiiviisiin toimijoihin nähdään hyvin tärkeänä alueen edunajamisen näkökulmasta myös siitä syystä, että federatiiviset toimijat omaavat erilaiset kehittämisresurssit kuin federaatiosubjektien toimijat.

”Kuntia ja matkailuyhtiöitä kiinnostaa sen tien kehittyminen, missä tahdissa se olisi valmis Pietarista Niiralan raja-asemalle. Itä-Suomessa on aika kovat odotukset tien kasvulle ja Niiralan raja-aseman käytölle. --- Niin se tiedonkulku olisi tietty suurempaa silloin aina siltä mitä siellä tapahtuu jos olisi Kolatie mukana. --- Ja siellä ehkä on sitä kehittämispanosta näillä federatiivisten teitten virastoilla enemmän kuin mitä on paikallisilla.” (POS ELY)

Aluekehitysnäkökulma on vahvasti läsnä lähialueyhteistyöhankkeissa. Tämä linkittyy vahvasti teoriaosuudessa käsiteltyyn rajojen käsitteeseen, jossa huomattiin rajaseudun muodostavan oman

perustavanlaatuisensa alueen vahvuuksineen ja heikkouksineen. Tämä huomio nähtiin etenkin venäläisten vastauksissa.

“Well, we treat this as essential part of the development of the territories. I think, understanding that a new road is not only improved safety, mobility and better infrastructure, environment for cargo companies, passengers and people who cross the border, but it's also valuable asset and improvement for the territory, which would indirectly or directly sometimes affect the development of the whole territory which, neighbors the road and the border.” (SPBTRD)

Toimijoiden osallistuminen lähialueyhteistyöhön nähdään Suomen ja alueen etujen ajamisen kannalta merkityksellisenä. Suorat henkilökohtaiset suhteet venäläisiin toimijoihin voivat toimia kanavana ajaa Suomen etua. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen suhteilla Rosavtodoriin on pyritty nostamaan joidenkin teiden luokitusta federaatiosubjektien teistä federatiivisiksi teiksi. Valtaa suomalaisilla viranomaisilla ei tietenkään venäläisiin viranomaisiin ole, mutta osa toiveista on suomalaisten vaikutuksesta tai siitä huolimatta toteutunut.

” Se on hyvä, että se rajan takana ei aukee täysin toisenlainen maailma vaikkapa väylien osalta. Et siel on asiat kunnossa nii se on meidänkin etu, se on liikenneturvallisuutta, se on sujuvuutta, se on kaikenlaista.”” (KAS ELY)

Henkilökohtainen ulottuvuus tunnistettiin myös direktoraatissa syyksi Suomen ja Venäjän läheisille suhteille valtionhallinnon tasolla. Tämä valtionhallinnon tason näkemys lähialueyhteistyön merkityksestä toimii myös kehotuksena direktoraatille tehdä yhteistyötä. Direktoraatti kuvasti Saimaan kanavan huoltotien hankkeessa saamaansa tukea ministeriöstä merkittäväksi, ja myös tunnisti hankkeen poliittisen merkittävyyden syyksi tuen saamiselle. Lainauksen ymmärtämiseksi on syytä selventää, että varaministeri Aristov, joka vastasi Mintransissa yhteistyöstä Suomen kanssa, menehtyi tutkielman teon aikana.

“I think that the personal factor is strong in these spheres. I think it matters actually. Still there's general understanding that it's important to cooperate, it's always declared in any meeting that we have to find the ways. It's also the personal experience, the personal attitude and the personal attitude between him [varaministeri Aristov] and Finnish Transport Agency on the higher level because as I understand, he had very nice contacts with mister Pursiainen [LVM:n kansliapäällikkö].” (SPBTRD)

Henkilökohtaiseen ulottuvuus toimii myös hyötynä itse henkilöille, jotka ovat yhteistyössä mukana. Etenkin venäläisille lähialueyhteistyö on merkittävää ammatillisen kehityksen kannalta. Tätä toteutetaan seminaarien ja muiden yhteistyömuotojen kautta, mutta myös opintomatkojen ja viranvaihtojen kautta.

“From a personal point of view - this is professional growth, professional perspectives, broadening of mind, intellectual development.” (RADOR)

”Enempi jos on ollu arkangelilaisia ollu täällä Oulussa vieraina tai opintomatoilla, niin ne on ollu aina oppimassa suomalaisia hyviä käytäntöjä.” (POP ELY)

Se, miksi toimintaa tehdään CBC-ohjelmien piirissä, johtuu haastattelujen perusteella kahdesta seikasta. Ensiksi, CBC-ohjelmat ovat harvoja väyliä tehdä lähialueyhteistyötä ylipäänsä. Kolarctic CBC:ssä tunnistettiin CBC-ohjelmat merkittäväksi nimenomaan siitä syystä, että ne ovat pakotepolitiikan ulkopuolella. Toiseksi, aluehallintojen rahoitus lähialueyhteistyölle on hyvin niukkaa, jolloin CBC-ohjelmat ovat rahoituksen puolesta myöskin ainoita kanavia tehdä yhteistyötä. Lapin ELYssä tunnistettiin, että Barentsin alueen yhteistyö on tietojen- ja kuulumisten vaihtoon sopiva yhteistyöfoorumi, jonka puitteissa voidaan tehdä jonkin verran suunnittelutyötä mutta infrakehitys tulee täysin CBC-ohjelmista. Pohjois-Pohjanmaan ELYssä puolestaan nähtiin, että lähialueyhteistyön aktiivisuus on verrannollista rahoitukseen – kun kansallista rahoitusta lähialueyhteistyölle ei ole, keskittyy yhteistyö nimenomaan sellaisiin kanaviin, joista rahoitusta saadaan.

”Elikä tää johtaa siihe, että tällä hetkellä CBC-ohjelmat ja CBC-hankkeet on käytännössä monilla aloilla milteipä ainoa kanava joka antaa mahdollisuuden toteuttaa Suomen ja Venäjän välistä yhteistyötä” (Kolarctic CBC)

Toisaalta ajoittain CBC-rahoituksen hakijoiden intressit tehdä hankkeita ovat hyvin kyseenalaisia; toisinaan huomataan, että rahoitusta haetaan CBC-ohjelmilta vain rahan hakemisen ilosta. Nämä turhat rahoitushakemukset kuitenkin karsiutuvat hakuprosessissa suhteellisen tehokkaasti pois.

”Mehän tietysti toivotaan että se syy tehdä hanke ja osallistua hankkeeseen on se että sitä hanketta tehtäis siksi että saadaan sillä jotain aluekehityksellisiä asioita asioiksi, paranettais jotain asiaa siellä alueella. Mutta enpä voi vältyä, kyllä tulee mieleen välillä että kokeillaan kepillä jäätä ja haetaan rahoitusta vain siksi että sitä rahoitusta on saatavissa. (Kolarctic CBC)

Se, onko lähialueyhteistyöhön osallistuminen aluehallinnon toimijoille Dolowitzin ja Marshin viitekehyksen mukaisesti vapaaehtoista tai pakollista, on hyvin tiiviisti linkittynyt valtionhallinnon ohjaukseen lähialueyhteistyössä. Suoraviivaista vastausta kysymykseen ei ole, sillä Suomessa valtion ohjaus ELY-keskuksille lähialueyhteistyössä on hyvin tilannekohtaista. Kaakossa Saimaan kanavan huoltotien parannussuunnitelman valmistelussa tapahtunut ohjaus nähtiin merkittäväksi. LVM:stä viestittiin ELY-keskukselle, että parannuksen toteuttaminen on erittäin tärkeää haasteista huolimatta. Sen sijaan Pohjois-Pohjanmaalla valtionohjausta ei näy, sillä mikäli ohjausta näkyisi, pitäisi samalla saada resursseja tavoitteiden toteuttamiseksi. Direktoraatissa puolestaan koettiin, että lähialueyhteistyön poliittinen merkittävyys tuotiin heille hyvin selväksi ministeriötasolta saakka.

”Jos tämmösiin tavoitteita, niin tottakai sieltä tulis jonkinlaisia pelimerkkejä millä me niitä tavoitteita täytetään, mut kun tän suhteen ei oo minkäänlaisia tavoitteita ja ne pelimerkitkin on meidän normaaleja pelimerkkejä, niin kuin varmaan oot oppinu tuntemaan nii ne on aina vähissä. Ainahan sitä toivos että tähän yhteistyöhön jos olis ylimäärästä rahaa, niin mehän tehtäis sitä entistä aktiivisemmin mutta kun ei oo näin, niin me tehdään niillä resursseilla mitä meillä on käyettävissä.” (POP ELY)

Suomessa toimijoiden väliset suhteet ovat tasapuolisia, kumppaninomaisia, joten merkittävää ohjausta ei koeta tapahtuvan. Kullakin toimijalla on oma roolinsa ja vastuunsa yhteistyöorganisaatioista Venäjän puolelle. Varsinaista ohjausta ei ELY-keskukset eivät kuitenkaan koe valtionhallinnon puolelta, vaikka vuoropuhelu ja siteet keskushallintoon ovatkin tiiviit.

”...me ei ehkä varsinaisesti ohjausta tarvita mut on vuoropuhelu jatkuva et me ei toimita niin että he ei tietäis mitä tapahtuu et semmosta. Noh, voi olla et on sit joku tietty yksittäinen asia mis sitä ohjausta tulee mut et tää vuoropuhelu toimii nii hyvin et me ei varsinaisesti ainkaan kaivata omasta mielestä ohjausta eikä sitä tuu.” (KAS ELY)

SPBTRD:n kohdalla omistajanohjaus on selvää, vaikka sitä ei pidetäkään aktiivisena. Direktoraatin omistajat (Mintranst, Pietarin kaupunki ja Leningradin alue) ohjaavat neljännesvuosittain toimintaa tapaamisissa, mutta muuten direktoraatilla on suhteellisen korkea autonomia. Joitakin ohjaukseen viittaavia toimia on kuitenkin nähtävissä myös tapaamisten välillä yksittäistapauksissa.

“For projects, for certain tasks and goals the directorate is responsible, they would articulate their wishes and maybe they would steer in some way. But for this international project that we are involved in, I wouldn't say so, no. It's more, they

receive the information from us and they trust that we do everything alright.”

(SPBTRD)

4.2 Toimijat politiikan siirtymässä

Kuten tässä tutkielmassa aiemmin kuvattiin, Suomen puolella lähialueyhteistyötä tieliikennepolitiikassa vastaavat Liikenne- ja viestintäministeriö, Väylävirasto sekä ELY-keskukset. Venäjän puolella lähialueyhteistyöhön osallistuva toimijaverkko on moninaisempi, sisältäen niin valtiotason toimijoita (Mintrans ja Rosavtodor), valtion aluehallinnon toimijoita (Rosavtodorin alueelliset osastot) kuin aluetason toimijoita (federaatiosubjektien ministeriöt, komiteat ja avtodorit). Haastattelujen tulkitsemiseksi tulee huomioda, että kesken tutkielman tekemisen Liikenneviraston nimi muuttui Väylävirastoksi.

Haastatteluissa Väyläviraston vastuuksi koetaan Moskovan, eli Rosavtodorin ja Mintransin kanssa toimiminen. Valtion aluehallinnon, eli ELY-keskusten roolina on paikallisena tienpitäjänä tehdä yhteistyötä federaatiosubjektien kanssa. Näiden toimijoiden kanssa yhteistyö onkin jatkunut hyvin pitkään. Aluejako ELY-keskusten välillä on historiallisesti juurtunut, eikä syytä tietyllä alueella esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla tiedetty.

”Tässä on jonkinlainen perinne sieltä hyvin kaukaa niin sanotusta tiehallintoajasta. On tullut tällöinen aluejako meille suomalaisille, että joku alue tai joku tiepiiri tai tiehallinnon osa vastaa jostakin. Lappi vastaa Murmanskista, se on luontevaa kun katsoo karttaa. Mutta se että miksi meillä ei ole esimerkiksi Karjalaa vaan Arkangeli, siihen en tiedä sitä selitystä.” (POP ELY)

Toimijakenttä vaihtelee alueiden välillä hyvin voimakkaasti. Kaakossa Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen tärkeimpänä yhteistyökumppanina nähdään Leningradin oblastin tieliikennekomitea. Lisäksi yhteistyö SPBTRD:n kanssa on hyvin tiivistä, vaikkakin se rajoittuu vahvasti hankkeiden puitteissa tapahtuvaan koordinaatioon. Pohjoisessa yhteistyö venäläisten kanssa puolestaan pohjautuu pitkälti Barentsin alueen yhteistyöhön. Barentsin alueen yhteistyössä ovat mukana Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän tieviranomaiset. Sen sijaan kahdenväliset suhteet suomalaisten ja venäläisten tieviranomaisten välillä eivät ole aktiiviset.

”Lähinnä viime vuosien tapaamiset on ollut tällöisiä foorumitapaamisia, seminaareja ja ne on ollut luokkaa Barentsin alueen tiejohtajatapaaminen kautta liikenneturvallisuusfoorumi.” (POP ELY)

Barentsin alueen yhteistyö johtaa myös siihen, että Arkangelin alue ja Murmansk ovat kummatkin usein yhteisessä neuvottelupöydässä. Sen sijaan kahdenväliset suhteet Arkangeliin eivät ole kovinkaan aktiiviset. Sen sijaan ajoittain Murmanskin alueen kanssa yhteistyötä tehdään, esimerkiksi CBC-hankkeiden kautta.

”Jos puhutaan Lapin liitosta ja muusta Lapin liiton Venäjä-yhteistyöstä, niin silloin se Murmansk on ehdottomasti, yhteistyö sinne on ehdottomasti tiiviimpää. Mutta ohjelman puitteissa Murmansk ja Arkangel ja Nenetsia ovat tasaveroisia kumppaneita ja yhteydet kaikkiin näihin kolmeen alueeseen ovat yhtä hyvät.”
(Kolarctic CBC)

Vastuunjako Suomen puolella venäläisten viranomaisten yhteydenpitoon tuntuu selvältä ELY-keskuksen toimijoiden mielestä. Vastuunjako vastaa haastatteluiden perusteella hyvin paljon yhteistyösopimuksessa määriteltyä aluejakoa. Tosin yksittäisissä tapauksissa näistä vastuujaoista joustetaan. ELY-keskuksilla on liikenteen osalta erilaisia vastuita, jotka vaikuttavat myös lähialueyhteistyön sisältöön. 2017 Arkangelista kävi delegaatio vierailulla Lapin ELY-keskuksessa, vaikka Arkangelin kanssa tehtävä yhteistyö onkin delegoitu Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle.

”No se varmana johtu näistä, kun meillä oli tietyn tyyppisiä alueurakoita, kun meillä on Lapissa hankinta-aluekokonaisuus niin kun ne halus näihin hankinta-alueen asioihin tutusta, kun se on meillä POPin osalta hankintalaueen tehävät, niin se kääntyi meille Lapin suuntaan.” (Lappi ELY)

Mielenkiintoista pohjoisessa tehtävässä yhteistyössä on myös yhteistyöorganisaatioiden eroavaisuus suhteessa etelän yhteistyöalueisiin. Kun Karjalassa ja Kaakossa yhteistyö kohdistui federaatiosubjektin ministeriöön tai komiteaan, pohjoisessa yhteistyö kohdistuu avtodoreihin, eli ministeriöiden alaisuudessa toimiviin virastoihin. Myös suhteet Radoriin ovat Barentsin alueen yhteistyön kannalta merkittäviä. Se, miten yhteistyö eroaa näiden organisaatioiden välillä ei tullut haastatteluissa selväksi, mutta toimivaltakysymyksissä on ehdottomasti eroa ministeriöiden ja avtodorien välillä.

”Joo niinku sanoin, he on ollu mukana näissä tapaamisissa mutta se heidän roolinsa on jos puhutaan että mitä esityksiä Venäjän puolelta tullu, nii kyllä nää on yleensä tullu Radorin tai paikallisten avtodorien kautta. Aika usein tää paikallinen ministeriötaso on ollut siellä enempi kuulolla.” (Lappi ELY),

Aiemmin todettiin, että yhteistyö ja side federatiivisten toimijoiden kanssa olisi tärkeää ainakin Suomen ja alueen edun ajamisen kannalta. Yhteistyö federatiivisiin toimijoihin ei kuitenkaan ole tiivistä millään alueella. Mikäli yhteistyötä on, se perustuu hyvin vahvasti henkilökohtaisiin suhteisiin. Useammassa haastatteluissa tuli ilmi, että oikea tapa saada asioita edistettyä on edistää niitä suoraan Moskovan kanssa. Lisäksi haastatteluista kävi ilmi, että osa venäläisistä toimijoista haluaa kierrättää kaikki asiat Moskovan kautta. Tälle Rosavtodorin osastojen kanssa tehtävän yhteistyön kankeudelle löytyi selvä syy direktoraatin haastattelusta, nimittäin toimivaltuudet.

“Because the Moscow agency is the head of this organization. So the local branches, they will just do what they are told to do. So, in this sense, it's more productive to approach the Moscow office because this is the decision center. Local branches cannot, I think I never worked in this structure to know the details but I think local branches are very limited in terms of their own decision-making.” (SPBTRD)

Yhteistyö eri toimijoiden kanssa toteutuu erilaisena. Esimerkiksi kaakossa SPBTRD:n kanssa tehdään enemmän CBC-hankkeita verrattuna federaatiosubjektiin. Sen sijaan federaatiosubjektien kanssa tehtävä yhteistyö sisältää myös sekä seremonialisempia että epämuodollisempia piirteitä.

CBC-ohjelmien partnerijärjestelmän kautta jokaisessa hankkeessa on toimijoita kummaltakin puolelta rajaa. Tästä huolimatta toimijoilla on suhteellisen suuri autonomia toteuttaa LIP-hankkeitaan, joten partnerit eivät puutu toistensa hankkeisiin, vaikka se olisikin mahdollista. Partnerijärjestelmää käytetään lähinnä väylänä saada tietoa hankkeista.

”... ei me käytännössä lähetä sekaantuu venäläisten LIPpeihin, ne tekee siellä omalla puolella mitä ne tekee. --- toki meil on sen kautta ikään kuin mandaatti ja oikeus saada tietää mitä siellä tapahtuu.” (KAS ELY)

Radorin rooli lähialueyhteistyössä vaihtelee alueiden välillä. Kaakossa Radorin kanssa tehtävä yhteistyö nähdään pääasiassa valtionhallinnon, eli Väyläviraston vastuuksi, vaikka Rador onkin mainittu toimijana Leningradin alueen Tiekomitean ja KAS ELY:n yhteistyösopimuksessa. Lapissa puolestaan Radorin kanssa tehtävä yhteistyö on aktiivisempaa Barentsin alueen liikennepolitiikan yhteistyön kautta.

Merkittävää tässä analyysissä on se, että Radorin näkeminen yhteistyökumppanina on suoraan verrannollista siihen, miten federaatiosubjekti nähdään yhteistyökumppanina. Haastatellut, joiden suhde federaatiosubjektiin on tiivis, eivät näe Radoria merkittävänä kumppanina. Samaten

haastatellut, jotka näkevät Radorin kanssa tehtävän yhteistyön tiiviinä, eivät tunnusta federaatiosubjektin kanssa tehtävää yhteistyötä aktiiviseksi.

Sama huomio liittyy myös federaatiosubjektien tielaitosten näkemiseen merkittävänä yhteistyökumppanina. Samat alueet, jotka näkevät Radorin merkittävänä kumppanina tekevät tiivistä yhteistyötä myös federaatiosubjektien avtodorien, eli Arkangelsk Avtodorin ja Murmansk Avtodorin kanssa. Tätä seikkaa selittää varmasti osittain se, että yhteistyö Arkangelin ja Murmanskin alueiden kanssa on hyvin vahvasti sidottu Barentsin alueen yhteistyöhön. Ei ole kuitenkaan selvää, miksi Barentsin alueen yhteistyöhön osallistuu nimenomaan avtodorit eli tielaitokset eivätkä komiteat ja ministeriöt.

Toimijoiden suhde perustuu hyvin vahvasti henkilösuhteisiin. Heti kun suhde on luotu, on yhteistyö helpompaa ja informaalimpaa. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen läheinen suhde Luoteis-Venäjänsä tihallintoon johtuu pohjimmiltaan siitä, että aiemmin Leningradin oblastin palveluksessa toimivia viranhaltijoita on siirtynyt federatiivisen tihallinnon palvelukseen. Samalla tavalla henkilöiden vaihdokset aiheuttavat haasteen yhteisölle, sillä henkilökohtaiset suhteet pitää luoda kaikkien henkilöiden kanssa uudelleen. Henkilökohtaisia suhteita on myös pidettävä yllä. Tämä ylläpitäminen ei vaadi paljoa, yksi soitto tai sähköpostikontakti silloin tällöin riittää.

”Tämmöstä ihan mutkatonta mun mielestä kanssakäyminen. Sen jälkeen kun on tullut tutuks, silloin ku ei olla viel tavattu niin on hyvin muodollista mut sit kun on yhen kerran tavattu ja ei oo tullu mitään ongelmia niin sen jälkeen sitten on helppoa.” (KAS ELY)

”No kyllä se on tasavallan kanssa ollu siitä virkamiehestä kiinni kuka siellä on milloinkin ollut sen tieliikennekomitean puheenjohtaja, kuinka aktiivinen ollut.” (POS ELY)

”And I will repeat once again - the most important condition is the regularity and frequency of professional contacts, when people become personally familiar and communications last for years, when you can communicate via a simple call and via email, promptly ask and answer, when there are no language and personality barriers. And of course - meetings at various venues are important, the format of communication through the study of the culture, traditions and history of countries is important.” (RADOR)

”Varsinkin tuolla itänaapurissa niin siellä on tultu tutuiksi Arkangelin suunnalla sikäläisten tiejohtajien ja asiantuntijoiden kanssa. --- Sitten on hirveen hyvä kun mennään vieraalle maalle paikan päälle Venäjän puolella, on se kanssakäyminen mutkantonta sitten.” (POP ELY)

Myös henkilöiden ammatillinen osaaminen nähtiin tärkeäksi yhteistyöhön osallistumiseen. Yhteistyö ei voi olla ainoastaan johtajien välistä, vaan myös substanssiosaajien tulee olla läsnä yhteistyössä, jotta yhteinen oppiminen olisi mahdollista. Toisaalta kuten edellä todettiin, lähialueyhteistyölle tarvitaan aina siunaus korkeammalta taholta, ainakin Venäjällä.

”It is the best of all if there is interest not only at the technical level (and experts are usually easier and quicker to manifest an interest in professional communication). An important and necessary condition is the presence of support for such cooperation from the leadership of the industry and the region.” (RADOR)

Vaikka Pietarin kaupungin rooli onkin aiemmissa tutkimuksissa nähty merkittävänä suuren kokonsa ja vaikutusvaltansa ansiosta (Németh ym. 2015, 39), haastatteluiden perusteella tieliikennepuolen lähialueyhteistyössä Pietarin kaupungin rooli on pieni. Tämä johtuu selvästi kyllä siitä seikasta, ettei Pietarilla ole hallussaan teitä, jotka olisivat suoraan rajalle vieviä. Pietarin kaupungin asema onkin hieman erikoinen, sillä se on federatiivinen kaupunki, jolloin kunta- ja aluehallinnon toimijana on sama organisaatio. Arkangelin alueella ei tosin myöskään ole tiestöä, joka johtaisi suoraan Suomen rajalle. Suhteita Arkangeliin on kuitenkin pidettävä yllä vähintään pohjoisimman CBC-ohjelman aluerajauksen vuoksi.

”Jos puhutaan Lapin liitosta ja muusta Lapin liiton Venäjä-yhteistyöstä, niin silloin se Murmansk on ehdottomasti, yhteistyö sinne on ehdottomasti tiiviimpää. Mutta ohjelman puitteissa Murmansk ja Arkangel ja Nenetsia ovat tasaveroisia kumppaneita ja yhteydet kaikkiin näihin kolmeen alueeseen ovat yhtä hyvät.”
(Kolarctic CBC)

Hankehallinto voi olla ensikertalaisena venäläisille vaikeaa. Ratkaisuna palkattiin konsultti, joka toimi myös Suomen puolelle hyvänä tietolinkkinä. SEF CBC-ohjelmaorganisaatiossa nähdään osaltaan ongelmallisena konsulttien rooli. Monissa hankkeissa vaikuttaa konsultteja, mutta alalla toimivien konsulttien määrä on suhteellisen pieni, jolloin ulkoistukset osoittautuvat pitkälti samoille toimijoille.

”Kyllä se yllättävän hyvin Venäjän osapuolen kanssa meni. Siinähan oli sillai, et he ite näki tilanteen niin silloin edellisen hankeierroksen alussa että sen byrokratian hoitaminen on heille ehkä aika haasteellista niin heidän hankkeen rahoista palkattiin suomalainen konsultti. --- Minä kilpailutin konsultit ja Finmap Infra sen sit voitti, heillä on tytäryhtiö Pietarissa konsulttitoimisto, he sit hoiti tän venäjänkielisen byrokratian ja hankkeen vetämisen eli se meni siltä puolen hyvin. Tieto tuli nopeesti kun sitä oli Suomessakin Finmap Infra ja henkilönä Juha Räty. --- Niin jos jotain muutoksia tai muuta tapahtu siellä Venäjän puolella niin mul oli kans äkkiä tieto, samaten tietysti tuolla Pohjois-Pohjanmaan liitolla, niin tieto kulki siinä kyllä hyvin.” (POS ELY)

CBC-ohjelmaorganisaatioiden rooli on hyvin rajattu hankkeiden sisällä tapahtuvassa politiikan siirtymässä. Haastatteluissa korostettiin, ettei ohjelmaorganisaatio osallistu substanssialaan liittyviin kysymyksiin, kun hanke on hyväksytty. Ohjelmaorganisaation tehtävänä on toimia moderaattorina yhteistyössä, varmistamassa hyvän hallinnon toteutuminen. CBC-organisaation ja ELY-keskusten suhde on todella tiivis kaikilla alueilla.

”Kyllä se siinä käytännön ohjelmatason asioiden hanskaamisessa eli ollaan yhteydessä omiin hankkeisiimme ihan hakuvaiheesta asti toteutuksen ja lopetukseen asti. --- Me ei olla tietenkään tämmöisessä viranomaisten välisessä yleisessä yhteydenpidossa nii ei olla siellä mukana muuten ku ehkä jos tarvitaan hankkeen käytännön hanskaamiseen mut muuten ei.” (Karelia CBC)

”...me toimitaan hankkeen valvojana, eli minä henkilökohtaisesti olen näitten LIP-hankkeiden valvoja. Eli me katotaan sitä että ne rahat käytetään hankesuunnitelman mukaisesti oikeisiin asioihin, kilpailutukset tehdään ja toimitaan kaikinpuolin ohjelman sääntöjen mukaisesti. --- Mutta itse siihen hankkeen toteuttamiseen me ei hallintoviranomaisena puututa, sinänsä. Me vaan katotaan että sääntöjä noudatetaan ja tavoitteet saavutetaan.” (Kolarctic CBC)

Avaintoimijat CBC-ohjelmien rahoittamisessa tie- ja liikenneinfrahankkeissa ovat vakioituja julkisen sektorin toimijoita. Tämä johtuu siitä, että suurin osa näistä hankkeista toteutetaan LIP-hankkeina, joiden toteuttajina tarvitsee olla monopoliaseman omaava toimija.

”Eli käytännössä tämmönen kova rakentaminen, ne on näissä LIP-hankkeissa ainoastaan. Ja siksi juuri että kun rajan tuntumassa eli tarvii olla nämä

monopoliaseman omaavat henkilöt tai organisaatiot mitkä yleensä pystyy operoimaan raja-alueella.” (Karelia CBC)

CBC-hankkeet toimivat partnerijärjestelmällä, jolloin hankkeessa on osapuoli mukana rajan molemmin puolin. Varsinainen rakentaminen tapahtuu kuitenkin aina vain toisella puolella rajaa. Täten hankkeissa olevat partnerit eivät aina ole aktiivisesti mukana varsinaisen hankkeen toteuttamisessa.

”Joo, tässä Vartiuksen hankkeessa osapuolena on ELY mut heillä nyt on rooli enemmän tämmönen mikä liittyy tähän Suomen puolen järjestelyihin. Ainakin minun ymmärryksen mukaan ei oo mitenkään konkreettinen toimija mutta sitten tämmösellä tietyllä poliittisella tai muulla tasolla ELY on aina mukana näissä hankkeissa.” (Karelia CBC)

4.3 Politiikan siirtymän sisältö

Varsinaisista toimintapolitiikoista etenkin teiden talvihoito ja kunnossapito ovat venäläisten kiinnostuksen kohteena. Tämä teema oli konkreettisista toimintapolitiikoista ja ammatillisesta yhteistyöstä kaikilla alueilla selvästi eniten pinnalla. Asiasisällöt liikkuvat talvihoidon ja kunnossapidon käytännön teknisistä kysymyksistä auraajien ja teiden rakentamisen urakkasopimuksiin. Esimerkiksi urakkasopimusten kohdalla venäläiset alueet ovat kiinnostuneet suomalaisesta teiden auraamisen järjestelmästä.

”...siellähän Venäjällä on nyt vielä tässä alueellisessa tienpidossa ja talvihoidossa systeemi joka jolla tavalla muistutta sitä mitä' Suomessa oli vielä 90-luvun puoliväliin asti. --- Eli siel valtion omistama kalusto kaikilla. --- Mut tää nykyinen pääjohtaja haluaa uudistaa sitä, haluaa jollakin tavalla tällaista suomalaista mallia niin kuin meil on urakoitsijat.” (KAS ELY)

Toinen alue, jossa venäläiset oppivat suomalaisilta on teiden rakentaminen. Tässäkin kysymyksessä sisällöt painottuvat niin teknisistä kysymyksistä, rakennusmateriaaleista rakennusmetodeihin aina hankinta- ja hallintokysymyksiin. Suomalaisia rakennekäytäntöjä viedäänkin Venäjälle ohjelmien ja kahdenvälisen yhteistyön kautta suhteellisen ahkerasti, vaikka haasteita tässä onkin.

”Näissä tiehankkeita, esimerkiksi joku metsätiehanke mikä ei mikään LIP-hanke niin siinä kyllä suomalaisia rakennuskäytänteitä viedään. Myöskin Venäjän puolella on näitä teitä missä on ollut ongelmana se että pohjatyöt on erilaisia kuin Suomessa,

sinne viedään suomalaista tietotaitoa miten ne teitten pohjat tehdään kunnolla ettei ne sit ala painumaan raskaan liikenteen alla.” (Karelia CBC)

“Exactly for the Vyborg-Brusnichnoe road, for this project when we had meetings with ELY-keskus and Finnish Transport Agency, we discussed certain technical solutions with them and when we discussed the road crossing, it was the Finnish side that suggested that it shouldn't be on one level but it should be on two level crossing because it's the safety thing. They recommended us and our contractor to work out this variant. And we agreed and then when went with this solution with this to discuss the road technical solutions to the agency that is responsible for the federal road in the region.” (SPBTRD)

Hankehallinto-osaamisen siirtäminen suomalaisilta venäläisille tapahtuu pääasiassa CBC-ohjelmaorganisaation kautta. CBC-hankkeissa EU:n normit hankehallinnosta ohjaavat toimijoita voimakkaasti, joten itse yhteistyöhankkeenkin hallinnon kysymyksissä on siirrettävää. Toisinaan suomalaiset auttavat venäläisiä itse hankkeiden järjestelykysymyksissä, niin hallintokäytännöissä neuvoen kuin konsultteja kilpailuttaen. Hallinnollisten järjestelyiden oppimisesta kahdenvälisessä yhteistyössä merkittävämpi osa kuitenkin keskittyy kilpailutukseen, urakoiden organisointiin ja muuhun käytännön toiminnan järjestelyihin liittyviin kysymyksiin.

”... silloin 10 vuotta sitten heillä oli tällöinen kilpailukuvio alkamassa ja alueurakan kesto oli yks vuos eli joka vuos tehtiin kilpailutuspaperit. Siel on kans siirrytty viisvuotisiin.” (POS ELY)

Politiikan siirtymän asiasisällöt ovat samankaltaisia kautta rajan. Ainoa eroavaisuus alueiden välillä on keskustelun viitekehys, esimerkiksi pohjoisessa puhutaan kunnossapidosta Barentsin alueen viitekehyksessä. Alla olevassa lainauksessa käy ilmi politiikan siirtymän sisältöjen laaja skaala, ja samat teemat toistuvat kaikissa muissakin haastatteluissa.

”...muun muassa massat ja mitat on ollut hyvin paljon pinnalla, miten nää Suomessa ja Ruotsissa on kehittyny ja mitä ajatuksia Venäjällä ja Norjalla siihen liittyen on. On puhuttu digitalisaatiosta, erilaisista hankkeista mitä eri valtioissa on menossa ja tällaisista asioista. Sitten on puhuttu totta kai rajan ylityksistä ja tiemaksuista ja sitten puhutaan kunnossapitoonkin liittyvistä menetelmistä, periaatteista ja havainnoista mitä tässä on tehty. Kyllä siellä ihan koko liikennesektorin kirjo on ollu mukana aikojen saatossa mistä siellä on keskustelu.” (Lappi ELY)

RADORin puolella korostettiin sitä, että se mitä politiikkoja siirretään, johtuu pääasiassa henkilöiden omista ambizioista. Tässä korostuu jälleen kerran lähialueyhteistyön henkilöperustaisuus – kaikki riippuu yksilöistä ja heidän suhteista, jotka lähialueyhteistyötä tekevät. Saman huomio nousi esiin myös suomalaisten haastatteluissa – esimerkiksi kaakossa federatiivisen tiehallinnon johdolla oli konkreettisia teiden rakentamiseen liittyviä kysymyksiä, joissa he halusivat neuvoja.

”...esimerkiks se federatiivisen tiehallinnon porukka joka kävi meillä kerran tossa, niin heil oli auton takakontilla bitumin poranäytteitä. Siis ottanut omista tiekohteistaan poranäytteitä ja ne halus et ne analysoidaan Suomessa, tutkitaan onks tää päälyste hyvää meidän mielestä.” (KAS ELY)

4.4 Poliitiikan siirtymisen suunta

Dolowitz ja Marsh (2000) tarkastelevat viitekehyksessään siirrettävän politiikan lähdettä ja kohdetta vertikaalisesti, tarkoittaen että politiikkaa voidaan siirtää valtiollisilta, alueellisilta tai paikallisilta organisaatioilta. Heidän mukaansa on kuitenkin myös syytä tarkastella sitä, miten politiikka siirtyy horisontaalisesti, eli esimerkiksi alueelliset organisaatiot voivat oppia toisen maan valtiolliselta, alueelliselta tai paikalliselta organisaatiolta. Täten Suomen ja Venäjän välistä tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyössä tapahtuvaa politiikan siirtymää tarkastellaan niin horisontaalisen ja vertikaalisen ulottuvuuden kautta.

Pääasiassa toimintapolitiikkaa siirretään Suomesta Venäjälle, ja haastatellut olivat yksimielisiä tästä seikasta. Haastatteluissa ei tullut kuitenkaan ilmi, miksi politiikan siirtymä on juuri tähän suuntaan. Joidenkin näkemysten mukaan Suomi on yksinkertaisesti teknisesti edistyneempi maa tieliikennekysymyksissä. Huomattavaa on kuitenkin se, että kaikki haastattelut toimijat tunnistavat politiikan siirtymän pitkälti yksisuuntaisena. Jotakin voidaan myös oppia Venäjältä, vaikka se onkin harvinaista. Haastateltavat selkeästi haluavat löytää Venäjältä opittuja asioita, vaikka se onkin vaikeaa. Toisin sanoen, haluna olisi saada politiikan siirtyminen kaksisuuntaiseksi mutta kokemukset yhteistyöstä eivät ole antaneet syytä tälle.

”...mä en oo vielä keksiny mistä me oltais meille saatu. --- Se on semmoista asiantuntijatiedon vaihtoa ja miten täällä Suomessa on tehty. Yleensä meil on ollut lähtökohtana se et me aika auliisti kerrotaan miten me toimitaan jossain asiassa. Ja jos he haluaa ottaa siitä oppia tai ovat siitä kiinnostuneita, sitten järjestetään joku tapaaminen.” (KAS ELY)

”Tämmönne tekninen know-how, kyl se on painottunut sille et viedään, kokeillaan ja demotaan siellä Venäjän puolella et miten on Suomessa toimittu aiemmin.”

(Karelia CBC)

”Kyllähän aikaisemmin mitä Suomen puolen tieviranomaiset on tehny, niin sieltä ovat hyvin paljon ottaneet mallia Venäjän suuntaan ainakin rajan ylittävässä teissä että rakennettaisiin samantyyppisillä standardeilla, samanlaisilla rakenteilla jotta se tien kunto ja kestävyys olisivat sitten samaa luokkaa mitä meidän puolella on. Kyllä siinä aika paljonkin menty eteenpäin.” (Lappi ELY)

”The practice of many years of cooperation has shown that Finland, of course, is a very advanced country in terms of many technological solutions. Over the years seminars and conferences have been successfully held to study the Finnish experience in the road sector. At the same time for the success of cooperation it is simply necessary to study the practices of both parties, to know the basic approaches, tasks, practices. No one can say that his path is exclusively correct.”

(RADOR)

”Ehkä se enempi meillä länsimailla on paljon annettavaa sinne itänaapurin puolelle monella alueella --- Kyllä ne arvostaa Venäjän puolella suomalaista viranomaista. Sen monesti näki että Venäjällä on semmosia asioita että ne teettä konsulttityönä vaikka liittymien parantamissuunnitelmia, niin monesti ne Venäjän avtodorin viranomaiset halus kysyä että kerroppa onko tämä nyt hyvä suunnitelma.” (POP ELY)

Politiikan siirtymiseen ja yhteistyöhön yleisestikin liittyy vastavuoroisuuden periaate. Vierailuja järjestetään molemmin puolin rajaa, ja samoista teemoista voidaan puhua monessa eri tapaamisessa. Toimijoilla on selkeästi myös halua pitää vastavuoroisuuden periaatetta yllä, sekä etsiä opittavaa myös Venäjän puolelta. Käsiteltävät teemat nousevat yhteisistä keskusteluista, mutta myös osapuolten omista mielenkiinnon kohteista, kuten tässä lainauksessa.

”Toinen niistä on semmonen et sanoo, kun me kerran käytettiin Kymi Ringin moottorirata työmaa tossa, käytettiin niitä joskus viime kesänä siellä, tunnen sen hankejohtajan joka sitä rataa virittää, nii kysyttiin vaan haluisko he käydä siellä ja heitä kiinnosti kovasti se. Myöhemmin tuli mulle sitten kutsu että Pietarin lähellä on vielä isompi moottoriratahanke että tule sinne katsomaan.” (KAS ELY)

RADORissa nähtiin, että se mistä politiikkaa siirretään, riippuu yhteistyötasosta. Federatiivisia ja valtionhallinnon toimijoita kiinnostaa enemmän valtioneuvoston politiikka, kun taas paikallisia käytäntöjä siirretään paikallisesti. Täten politiikan siirtyminen vertikaalisesti Dolowitzia ja Marshia lainaten ei ole olennaista, vaan siirtymä on pitkälti horisontaalista. Isommat lainsäädännölliset kysymykset nähdään samaten ministeriön tai valtiollisten virastojen välisen yhteistyön vastuuksi.

“Of course, local issues are interesting for the level of the contractor organizations or the municipalities; this will even be true for the oblast level. --- National or European practices will most likely be of interest to the levels of federal agencies that determine sectoral policies and are responsible for the preparation of regulatory technical documents.” (RADOR)

Ajoittain painetta standardien muuttamiselle tulee myös Venäjän puolelta. Esimerkiksi yksi ongelmallinen alue on ollut Saimaan kanavan huoltotie, joka on Venäjän maaperällä mutta Suomen vuokraamana. Venäjän viranomaiset hoitavat liikenteenvalvonnan ja suomalaiset tienhuollon. Ongelmaksi nousi liikennemerkit. Tässä ei kuitenkaan ollut kyse parempien toimintapolitiikkojen siirtäminen Suomeen, vaan se, että Venäjän liikennevalvonta edellytti venäläisiä liikennemerkkejä. Ylipäänsä tapa, jolla politiikan siirtymistä Venäjältä Suomeen kuvaillaan, on satunnaisuus.

”...kyllähän heillä semmosia menetelmiä on, sanotaan semmosia tiettyjä työvaiheita joissakin hommissa mitä siellä ihan fiksujakin on heillä.” (POS ELY)

Siirrettävien toimintapolitiikkojen lähteessä tulee esiin kysymys europasaatiosta, jota käytiin läpi teoriaosuudessa. Tällöin todettiin, että aiemmat tutkimukset Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyöstä osoittavat europasaation merkittäväksi. Tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyössä europasaatiota ei kuitenkaan tunnustettu missään haastattelussa merkittäväksi. Täten politiikan siirtymä näyttäytyy suomalaisen politiikan siirtymiseltä Venäjälle, ei eurooppalaisten käytäntöjen levittämällä ja täten EU:n normatiivisen vallan käytöltä.

”Mutta en oikein jaksa uskoa että se olis tarkoitus, koska ohjelmahan on laadittu yhteistyössä sillä tavalla että siinä on venäläiset mukana, mie venäläisiä ja heidän sielunelämänsä sen verran kun tunnen niin mie en oikein usko että he olisivat ihan kritiikittä valmiita sen tyyppiseen yhteistyöhön missä ruvettais Venäjän käytäntöjä eruooppalaistamaan.” (Kolarctic CBC)

Vaikka europasaatiota ei tunnustetakaan merkittäväksi tässä lähialueyhteistyön kontekstissa, on kuitenkin hankehallinnon järjestelyissä EU:n normisto merkittävässä osassa. Toimijat kyllä osaavat

näitä EU:n käytäntöjä hyvin, joten ongelmia hankehallinnon politiikan siirtämisessä ei ole tullut. Tämä on kuitenkin ainut seikka, miten europasaation merkitys tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyössä tunnustettiin. Europasaatiota kohtaan myös esitettiin ajoittain kritiikkiä.

”Haluaa tietenkin parempia tapoja, mutta onko se eurooppalainen tapa aina se parempi?” (Kolarctic CBC)

4.5 Politiikan siirtymän tavat

Dolowitz ja Marsh (2000) esittävät viitekehyksessään neljä mahdollista siirtymisen tapaa. Nämä ovat kopiointi, emulointi, yhdistäminen ja inspiraatio. Vaikka haastatteluiden perusteella ei voidakaan sanoa mikä on yleisin siirtymisen tapa, yksi asia voidaan sanoa varmuudella - kopiointi ei toimi. Selvä syy sille, miksei kopiointi toimi liittyy Venäjän standardeihin ja säädöksiin sekä näiden joustamattomuuteen tieliikennesektorilla. Tätä teemaa käydään tarkemmin läpi seuraavassa kappaleessa politikan siirtymisen rajoitteiden yhteydessä. Kopioimista voidaan toki pyrkiä tekemään siinä määrin kuin se on mahdollista.

”Varmaan joku tien rakentaminen, sen on tietyllä tavalla kopioimista, learning by doing it, sehän on samanlaista tiestöä kuin Suomessakin. Ja sit tietenkin sen tarkoitus on saada juurrutettua semmosena yhtenä tapana työkalupakkiin miten toimia. Sanotaan näin, että semmosta know-how viemistä.” (Karelia CBC)

“But if technical and technological directions are solved through the exchange of experience and practice, then managerial and legislative ones through the comprehension of principles and approaches, the search for solutions through ideas. Simple copying does not work in this case.” (RADOR)

Yhteistyö on kumppanimaista ja perustuu vapaaehtoiseen oppimisen haluun ja tiedon jakamiseen. Tässä valossa politiikan siirtyminen tapahtuu pitkälti emuloinnin ja inspiraation kautta, esimerkkejä etsien. Politiikan siirtämistä venäläisille ei nimittäin voida painostaa. Tätä kuvattiin POS ELYn vertailukuvallisesti ”narulla työntämisenä”.

”Niin, ne ottaa sitten täkyjä minkä he näkee hyväksi. Ja kaikessa muussakin, ei me neuvomisasenteella mennä että näin meillä. Suoraan siirrettynä tietenkään sovi heillekään.” (POS ELY)

Venäläiset kaipaavat haastateltujen mukaan hyvin konkreettisia esimerkkejä toimintapolitiikoista, kuten työnäytöksiä ja työmaakerrokseja. KAS ELY:n haastattelusta ilmenee, että venäläisilläkin on

kyllä halu esitellä omaa osaamistaan. Tämä tapa muistuttaa eniten emulointia - annetaan viitekehys ja esimerkit asioiden tekemiselle, ja käytäntö sovelletaan mahdollisesti venäläiseen kontekstiin.

”Me ollaan tehty ihan käytännön, minun aikanani tämmösillä liikennetraktorilla polanteen poiston näytöksiä talvella. --- Sittenhän vielä soratien parantamista, minä oon tuossa koonnu videoita ja esityksiä siitä, se on yks aihe mitä heitä kiinnostaa kovasti.” (POS ELY)

Politiikan siirtymää edistetään myös kirjallisuuden ja tiedonvaihdon kautta. Tätäkin tutkielmaa tehdessä huomattiin, että englanninkielinen kirjallisuus venäläisestä viranomaisverkosta ja tieliikennepolitiikasta on hyvin vajavaista. Lisäksi huomattiin, että venäläisten viranomaisten englanninkielen taito ei ole aina kaikkein edistyneintä. Täten suomalaisten tekemä työ kielimuurin laskemiseksi edistää yhteistyötä erittäin paljon.

”Tavallaan aika paljon tehtiin takavuosina tossa 2000-luvulla semmosia ihan raporttimaisia, voi sanoa että ne oli puhtaasti liikenneturvallisuusraportteja. Me tehtiin niitä ja me käännettiin ne sitten englanniksi, ruotsiksi ja venäjäksi. Tehtiin tämmösiä, vähän niinkuin semmosia hyviä esimerkkejä että mihin kannattais keskittyä Barentsin alueen liikenneturvallisuustyössä.” (POP ELY)

Merkittävin ja laajimman verkoston kokoava yhteistyömuoto on seminaarityöskentely, joka näyttäytyy aktiivisena koko rajan alueella. Tämä koskee niin kahdenvälisiä suhteita etelämpänä kuin Barentsin alueen yhteistyötä pohjoisessa. Formaalius on venäläisten kanssa käytävässä yhteistyössä tärkeää, jonka vuoksi tapaamisetkin ovat monesti hyvin muodollisia. Käytännön oppiminen on työnäytösten tavoin hyvin läsnä seminaarityöskentelyssä. Haastatteluissa kävi ilmi myös yhtistyön muuttuminen vuosien varrella, alkoholin täytteisistä saunailloista formaalimpaan seminaarityöskentelyyn.

”Ja ne on, jos ne takavuosina joskus oli tällasia et saatettiin mennä johonki ja konepellille nostetiin vodkapullot, suolakurkut ja silavat, nii se on taaksejäännyttä elämää. Ei se oo sellaista ollenkaan.” (KAS ELY)

Yleisesti tahtotilana on, että projekteista saataisiin hyötyä käyttöön myös muualla kuin pelkästään projektialueella. Esimerkiksi vaikka Svetogorskissa pyöräilytiehankkeessa pääpaino onkin infrastruktuurin kehittämisessä, projektiin kuuluu myös selvitystyötä, jonka tulokset halutaan laajemmin käyttöön muuallakin Venäjällä. Täten politiikan siirtyminen ei koskisi vain aluetta, vaan politiikkaa siirretään laajemmin kansalliseen tapaan rakentaa tiestöä.

”And again, we expect that this will be used not only locally but it will also be sent to the Ministry of Transport, we'll talk about it in the Ministry of Transport in the meetings, we'll talk about it in conferences and we'll make certain suggestions that we might have, we'll send further up to maybe to make some changes in legislation and safety rules for cyclist in Russia.” (SPBTRD)

CBC-hankkeiden kohdalla politiikan siirtymän sisältökysymykset eivät varsinaisesti eroa kahdenvälisestä yhteistyöstä CBC-hankkeiden hallintoon liittyvät kysymykset poislukien. CBC-hankkeet toteuttavat selkeää politiikan siirtymistä tukevaa tehtävää. Venäläiset osallistuvat hankkeisiin partnereina saadakseen oppia, miten Suomessa asioita tehdään. Täten CBC-hankkeen pääasiallinen rooli on antaa resursseja ja intressi toimia yhteistyössä, jonka kautta oppimista rajan yli tapahtuu.

”...itseasiassa yhdessä norjalaisten kanssa on Kaamonen-Kirkkoniemi hanke jossa on sitten venäläinen osapuoli sillä tavalla mukana että he seuraa työtä ja poimii siitä sitten itselleen parhaita käytäntöjä, se on semmonen tiedonvaihtorooli. --- Ja meillä on sitten vastaava rooli ollut muutamassa Venäjän hankkeessa vastaavalla rahoituksella jossa Venäjän puolella rakennettu ja me on oltu tavallaan tämmösenä, voisko sanoa auditoijana neuvonantajan roolissa osallistuttu kokouksiin.” (Lappi ELY)

Kuten edellä mainittiin, yhteistyö suomalaisten ja venäläisten tieviranomaisten välillä pohjoisessa linkittyy hyvin vahvasti Barentsin alueen yhteistyöhön. Tässä yhteistyössä ei keskitytä varsinaisesti rakentamiseen, vaan keskusteluun ja suunnitelmien tekemiseen, joita kukin maa edistää kansallisesti. Täten myös politiikan siirtymän tapa muuttuu kopioinnista ja emuloinnista lähemmäs ideoiden vaihtoa.

”No semmosia rakennushankkeita ei suoraan tässä Barentsin yhteistyössä, ne liittyy suoraan näihin EU-ohjelmiin mitkä on raja-alueyhteistyötä tai Kolarcticiin liittyviin yhteistyöohjelmiin. Toki suunnitelmaa [Joint Barents Transport Plan] on hyödynnetty että niitä asioita ja tavoitteita on pyritty viemään kansallisesti eteenpäin.” (Lappi ELY)

4.6 Poliitiikan siirtymän rajoitukset

Dolowitz ja Marsh tunnistavat monia mahdollisia haasteita politiikan siirtymässä. Näitä olivat politiikan kompleksisuus, vanhat toimintapolitiikat, institutionaalinen ja hallinnollinen soveltuvuus sekä kielelliset, ideologiset ja kulttuuriset tekijät.

Kieli tunnustetaan yhteistyön suurimmaksi haasteeksi. Tosin tämäkin näyttäytyy suhteellisen pienenä haasteena, sillä tulkit ovat aina mukana, mikäli tapaamisia venäläisten viranomaisten kanssa järjestetään. Nykyään yhä useampi venäläinen viranomaispuhujia puhuu englantia, vaikka virallisessa yhteistyössä nojataan vahvasti tulkkeihin. Syynä kielen, kulttuurin tai hallinnon yhteensopivuuden ongelmattomuudelle on etenkin venäläisten mielestä suomalaisten viranomaisten ammattimaisuus. Erityisesti kiinnitettiin huomiota siihen, miten hyvin suomalaiset osaavat suhtautua venäläisen hallinnon kankeuteen ja toimivaltuuksiin liittyviin epäselvyyksiin kärsivällisesti.

“I never felt any kind of barriers related to cultural or language in our work in the last years. Organizational, not really, I have the feeling that the Finnish side is very professional and they understand very well the specifics of the Russian system how processes are organized here. They understand that most things are coordinated not locally but on the central level and that you have to write and address the Ministry of Transport and federal agencies.” (SPBTRD)

Politiikan siirtymisen kannalta suuri este on standardien eroaminen maiden välillä. Standardit voivat olla monesti lainsäädännöllisten prosessien takana, jolloin niiden muuttaminen voi olla vaikeaa. Tämä ei kuitenkaan ole mahdotonta pitkällä aikavälillä, sillä poikkeuksien hakeminen kokeilumielessä standardeihin on mahdollista, mutta hyvin vaikeaa. Tästä problematiikasta johtuen toimintapolitiikkojen kopiointi rajan yli ei ole mahdollista. Venäläiset standardit ovat erilaisia mutta ajoittain myös tiukempia, sillä esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnin kriteeristö on Venäjällä tiukempaa kuin Suomessa. Monesti erot kuitenkin näkyvät selvimmin hyvin konkreettisissa työtavoissa ja tiestön standardeista.

”Tekeminen Suomen mallin ajoradan kavantamisesta kuuteen metriin vaatis heille jostain ylempää kokeiluluvan poiketa heidän standardeista. Siinä tulee monesti vastaan, puhutaan sitten päällystehommista tai tahansa melkein. Jos joudutaan standardeistaan poikkeamaan, se olisi erillinen projekti ja kokeilulupa. Se on pikkusen byrokraattinen mutka. Toinen on sitten, jos heidän puolella haluttais tehdä

semmosella laitteistolla mitä heiltä ei löydy elikkä rajan yli vieminen, se ei oo hirveen yksinkertaista." (POS ELY)

Venäläisten toimijoiden hallinnollinen kankeus nähdään Suomessa edelleen yhteistyötä rajoittavana tekijänä. Poikkeuksiakin toki on, esimerkiksi kaakossa direktoraatti eli SPBTRD tunnustetaan merkittävänä ja mielenkiintoisena toimijana, jonka kanssa käytävässä yhteistyössä hallinnolliset tekijät eivät näyttäyty yhtä ongelmallisina kuin muiden toimijoiden kanssa käytävässä yhteistyössä.

"Mut tän direksian kanssa, niin tosiaan se on sanoisko mun mielestä, tää on mun mielipide, se on ensimmäinen venäläinen organisaatio jossa mä en tunnista semmosta vanhaa neuvostoliittolaista oikein mitään piirrettä enää." (KAS ELY)

Vaikka toimivaltuudet eivät aina tunnu isolta haasteelta yhteistyölle, aiheuttaa niiden epäselvyys hämmennystä etenkin suomalaisissa toimijoissa. Yhteistyö federatiivisiin toimijoihin on erittäin haasteellista, niin suomalaisten kuin federaatiosubjektien toimijoiden osalta. Yksi esimerkki toimivaltuuksissa liittyy päätöksentekoon, sillä monet päätökset on kierrätettävä Moskovan, eli federatiivisten toimijoiden kautta. Tämä huomio tunnustetiin selvästi kaikilla haastatelluilla alueilla sekä myös tutkimuskirjallisuudessa (Koch 2017b, 15). Osaltaan tämä myös heijastuu yhteistyöhön niin, ettei ELY-keskuksia tunnusteta tarpeeksi korkeavaltaisena toimijana, jolloin tarvitaan siunaus valtionhallinnon tasolta yksittäisiin projekteihin. Ajoittain suomalaisilla ei ole selvää näkemystä, mikä toimivaltuuksiin liittyvä osa on lopulta pullonkaula yhteistyölle.

"Kun heillä on se tietty oma budjetti ja siihen kuuluu tietyt asiat. Mutta sitten jos aletaan puhumaan jostain rahoituksesta niin kuin tietyn tieosan parantamisesta, joskus se on ihan selkeä että 'okei meillä on rahoitus siihen, mutta toisaalta pitää keskustella ylempien tahojen kanssa mistä siihen saataisiin rahoitusta'. Ja voidaan puhua jostakin pienestä selvityksestä, löytyykö jotakin muutamaa tonnia. Se ei ole auennu mistä se johtuu, ainakaan meillä ei ole selvää kuvaa siitä mistä alue pystyy itse päättämään kun toisinaan heillä on varsin isoja rahoja ja sitten toisinaan muutaman tonnin asia tai jopa tällöinen matkustaminen johonkin kokoukseen saattaa olla, että ei ole mahdollisuutta siihen. Ja rivien välistä kuuluu että se liittyy rahoitukseen." (Lappi ELY)

Toinen toimivaltuuksiin ja venäläiseen hallintoon liittyvä rajoite liittyy rahoituksen saamiseen, sillä valtion tai alueiden julkiset toimijat eivät saa vastaanottaa ulkomaalaista rahoitusta, kuten CBC-ohjelmista. Näkemykset syistä, miksi venäläiset julkiset toimijat eivät ole voineet osallistua

hankkeisiin, ovat hyvin ristiriitaisia Suomen ja Venäjän toimijoiden välillä. Kun syy on todellisuudessa Venäjän lainsäädäntö, Suomessa syyksi koettiin Krimin kriisi. Todellisuudessa syyksi Venäjän puolelta kuitenkin tunnustettiin Venäjän lainsäädännön rajoitteet ulkomaisen rahan vastaanottamisesta. Tämä on luonut hankkeissa osaltaan ongelmia, kun rahoitus onkin jouduttu ohjamaan muille toimijoille, kuten SPBTRD:lle.

"We actually got involved in this project via the Ministry of Transport because they also somepoint discovered that they cannot have international funding to complete these projects and when applied to this program they expected that they could use financial agent in this program as they already did in last program period. --- However, the current program period, the managing authorities told, actually the European Commission, they did not approve this scheme. So they said that there could be no financial agency in the program anymore whose role would just be to get the money so you have to find ways around. Someone if you are the leading partner, you should receive the money, no financial agents. So actually they also, and again they approached us and said if directorate could be the leading partner for this project and receive the money and coordinate everyone in this program and these projects and basically pay the contractors. And so we actually started this scheme and we agreed that yes, it's possible so we can receive the international money." (SPBTRD)

Myös toimijoiden vaihtuminen on hyvin iso ongelma, joka vaikeuttaa yhteistyötä. Ihmiset vaihtavat työnantajaa, organisaatiot muuttuvat tai ääritapauksissa toimijoita on joutunut vankilaan. Toimijoiden vaihtuminen vaikeuttaa yhteistyötä merkittävästi, sillä suhteet luotava aina uudelleen toimijoiden vaihtuessa. Toisaalta, ne organisaatiot joissa toimijat pysyvät pitkään samoina, osallistuvat yhteistyöhön pitkäjänteisemmin.

"Mehän on oltu halukkaita mut siinhän oli kuvio että vuos sitten toukokuun lopussa, nii sen mikä kävi tämä Viktor ja hänen kakkosmies pistettiin telkien taakse korruption takia. Sitten vaikka ei ollu suoraan meidän yhteistyökumppaneita mutta kun se käytännön toimija siinä, ministeriö ei halunnu meitä kutsua." (POS ELY)

Kuten edellä sanottiin, CBC-hankkeet antavat syyn tehdä yhteistyötä tarjoamalla viitekehyksen ja rahoituksen kehityshankkeille. Samalla kuitenkin hankkeiden puuttuminen aiheuttaa sen, ettei yhteistyölle nähdä aihetta. Täten CBC-ohjelmat ovat kaksiteräinen miekka – mahdollistamalla paljon, mutta myöskin poistamalla intressin tehdä yhteistyötä ilman hankerahoitusta. Yksi oletus on

ollut, että kansainväliset kriisit voisivat toimia siirtymän rajoitteena. Tämä oletus ei näytä saavan kannatusta, sillä yhteistyö nähdään toimivan kansainvälisen politiikan tilanteesta riippumatta. CBC-ohjelmat ovat harvoja väylä tehdä yhteistyötä, joten joidenkin näkemysten mukaan yhteistyö on jopa tiivistynyt kriisin jälkeisenä aikana.

”Oikeastaan sen jälkeenkin meil yhteistyö on tietyllä tavalla jopa tiivistyny, tai ainakaan yhtään kärsiny mut hei ei oo halunneet allekirjoittaa sopimuksia. --- ...hän [tiekomitean johtaja] on ite sitä sanonu että politiikka on mitä on mutta me tiemiehet pidämme yhtä. Mä sanon et joo, me olemme samaa mieltä, tottakai. Kaikesta mitä haittaa ei ole niin parhaassa tapauksessa hyötyy, helppoa se kanssakäyminen.”
(KAS ELY)

Sopimus pohjalla ei nähty olevan suurta merkitystä yhteistyölle ainakaan suomalaisten viranomaisten mielestä. Tosin RADORin ja POS ELY:n haastatteluista ilmenee, että sopimukset voisivat turvata yhteistyön pitkäjänteisyyttä. Yhteistyösopimus federaation tiehallinnon kanssa olisi kuitenkin haluna tehdä, sillä nyt ilman sopimusta federatiivinen tiehallinto (Kola-tiehallinto) ei ole aktiivinen osapuoli lähialueyhteistyössä minkään suomalaisen viranomaisen kanssa, toisin kuin Luoteis-Venäjän tiehallinto KAS ELY:n kanssa. Se, että onko Luoteis-Venäjän tiehallinnon ja KAS ELY:n suhde tiivis sopimuksen vai henkilökohtaisten suhteiden takia ei ole selvää, mutta sopimuksilla toivotaan olevan positiivisia vaikutuksia sellaisilla alueilla, missä yhteistyö federatiivisen toimijan kanssa ei ole yhtä tiivis.

”En tiiä johtuuks se siitä mut he viestin ”tehdään vaan yhteistyötä muuten, ei meidän tarvii tehä sopimuksia. --- Tää on vähän sitä vanhaa liturgiaa tietyllä tavalla, et me kirjataan jotain et pitää määrämuotoisesti jotain tehdä. Täl hetkel tuntuu, et yhteistyöhaluja heil on enemmän ku me ehditään tyydyttää heitä. Ei me tarvita väkisin tunkea mitään siihen, me haluttais tällaista teille kaupata.” (KAS ELY)

Ajoittain yhteistyössä esteeksi muodostuu yksinkertaisesti motivaation puute. Se, onko lopulta kyse motivaatiosta vai resursseista ei ole selvää, mutta yhteiset projektit jäävät puolitiehen eikä syytä tälle ole annettu. Toisaalta asia ei aina ole motivaatiosta kiinni, vaan yhteistyöhön itsessään suhtaudutaan ajoittain epäillen etenkin federatiivisella tasolla poliittisista syistä. Tämä on osaltaan ristiriidassa direktoraatin näkemyksen kanssa, jossa nähtiin, että ministeriö tukee ja näkee yhteistyön suomalaisten kanssa hyväksi.

”Yks hyvä esimerkki siitä, kun ei homma kiinnosta niin pidetään radiohiljaisuutta. Liikenneviraston johdon kanssa sovittiin siellä et perustetaan tämmönen talvihoitoryhmä kehittämään talvihoitoa jossa olis tää Luoteis-Venäjä, Pietarin alue plus Kola-tiehallinto ja vastaavat federatiivisen tiehallinnon kaverit. Pietarin alueen federatiivisen viraston johtaja on Valentin Vaskov ja minä oltiin yhdyshenkilöitä, mut ei Valentin koskaan sitten sitä perustamisen jälkeen kun ruvettiin oikeisiin niin koskaan vastannu mihinkään. Et häntä ei se kiinnostanu, ei kuulu hänen töihin se.”
(POS ELY)

Lähialueyhteistyön hyötyihin uskotaan hyvin laajasti, vaikka federatiivisella hallinnolla onkin ajoittain halukkuuden puutetta yhteistyössä. Kuitenkin etenkin venäläisillä on tarve saada tietää siirrettävän politiikan taloudellisesta ulottuvuudesta, sillä resurssit ovat rajalliset. Hankkeissa käytetylle rahalle halutaan vastinetta, joka johtaa ajoittain vastahakoisuuteen hankkeita kohtaan. Tällöin hankkeiden jälkiarviointi muodostuu entistä tärkeämmäksi tulevien hankkeiden mahdollistamiseksi.

“The economic side of any technology is important - for the managerial level, it’s important to understand immediately - and what result will we get. But international experience that can be used to develop their country, for the well-being of its citizens, the development of the economy, which will help to effectively use all types of resources, protect the environment, and develop progress is a necessary condition for all countries.” (RADOR)

Maantieteellinen etäisyys toimijoiden aiheuttaa myös haasteita yhteistyölle. Etenkin Arkangelin alueen kanssa tehtävä yhteistyön aktiivisuuteen nähdään vaikuttavan alueiden etäisyys toisistaan ja yhteisen rajan puuttuminen. Onkin selvää, että yhteistyö on tiiviimpää sellaisilla alueilla, jossa hankkeet kohdistuvat lähemmäs rajaa ja joissa rajaseutu on tiiviimmin asuttua ja liikennöityä aluetta.

”Ehkä sieltä opittiin se, että tässä on niin laaja alue jos katsoo karttaa Barentsin aluetta, nii se on valtava alue, pitkät etäisyydet. Sitten on kielikysymykset ja kaikki muut, se ei ollu sillee helppo homma lähteä jotain tiettyjä niin sanottuja yhteisiä projekteja viemään eteenpäin.” (POP ELY)

4.7 Poliitiikan siirtymän epäonnistuminen

Dolowitz ja Marh jakavat siirtymästä johtuvan politiikan epäonnistumisen kolmeen kategoriaan:

tietämättömyyteen, keskeneräiseen siirtymään sekä sopimattomaan siirtymään. Näistä kategorioista etenkin keskeneräinen siirtymän teema näkyy aineistossa selvästi. Yksi esimerkki keskeneräisestä siirtymästä on hankkeen jälkeisten vastuiden jakaminen toimijoiden välillä.

”...ongelma on ollut hankkeen päättyessä joku infrapätkä tai joku tämmönen juttu niin se on jäänyt vähän oman onnensa nojaan. Joskus oli huonona esimerkkinä datapankit mitä on kerätty jonnekin sähköisiin järjestelmiin vaikka metsästä, niin sehän vaatii jatkuvaa huolenpitoa ja päivittämistä et se pysyy validina datapankkina. --- ... kun hankehan on tämmöstä ylimäärästä toimintaa jonkun organisaation normaalin toiminnan lisäksi, nii sitten kun hankerahoitus loppuu miten tää isäntäorganisaatio saa tämmöstä resurssointia että se pystyy sitten jatkaa sitä toimintaa sen hankerahituksen päättymisen jälkeen.” (Karelia CBC)

Epäonnistumiseen ovat vaikuttaneet myös rakentamisen puolella työmenetelmät. Ajoittain infraosuudet on rakennettu huonosti, jolloin tiestön käyttöikä lyhenee merkittävästi. On vaikea sanoa, onko kyse tietämättömyydestä vai ei, mutta tällaiset virheet ovat kuitenkin vähentyneet vuosien aikana vahvemman politiikan siirtymisen ansiosta.

”Venäjän puolesta se tehtiin mutta kun silloin ei tehty länsimaisilla standardeilla vaan se tehtiin venäläiseen tyyliin, ja ehkä jopa niistä standardeista poiketen, niin se tie alko routimaan ja muuttaa muotoaan aika pian sen rakentamisen jälkeen. Siinä vois sanoa että iso rahasta meni hukkaan kun sen rahan ois voinu käyttää rakentaen sen tien kunnolla, olis saatu parempaa käyttöä rahalle.” (Lappi ELY)

Ajoittain hankkeen kesken on törmätty koordinoituihin ongelmiin. Tähän vaikuttavat osaltaan kieliongelmat, joita on kuitenkin suhteellisen harvoin. Lähinnä kielimuuri ilmenee kun suunnittelu- ja toteutusvastuu on jaettu rajan yli kahdelle eri toimijalle. Kaikkiin ongelmiin on lopulta löydetty kuitenkin ratkaisut, jolloin myös kustakin virheestä on voitu oppia.

”Kun silloin tietä rakennettiin Venäjän puolelta ja Suomen puolelta. En nyt muista mistä se johtu, mutta kun oltiin rajaa lähestymässä, nii ne teiden kohdat ei ollu juuri ihan kohdakkain, eli siinä oli jonkinlainen ero ja siinä piti jonkinlaista säätämistä tehdä että miten me saadaan ne tien päät kohtaamaan.” (Lappi ELY)

Pitkäjärjestyminen nähdään tärkeäksi osaksi lähialueyhteistyön onnistumista, myös epäonnistumisten välttämiseksi. Tätä onkin pyritty toteuttamaan yhteistyöohjelmilla ja sopimuksilla. Se, miten merkittäviä sopimukset ovat yhteistyön turvaamiseksi on ristiriitaista. Suomessa sopimuksia on yritetty solmia, vaikka niitä ei nähdä merkittäväksi ohjausmuodoksi. Venäjällä puolestaan sopimusten merkitys nähdään merkittävämpänä. Ongelmat yhteistyöalueiden välillä eivät kuitenkaan rajaudu sellaisille alueille, jossa sopimuksia ei olisi solmittu vaan ongelmia ilmenee sopimuksista riippumatta.

“It is important to build cooperation for the long-term (5-10 years) perspective with detailed planning by years.” (RADOR)

Lähtökohtaisesti politiikan siirtymän arviointi on hyvin vaikeaa tutkielman kontekstissa. Tämä johtuu siitä, että etenkin kahdenvälinen yhteistyö on tilannekohtaista ja yksittäisiin tapaamisiin perustuvaa, ei niinkään pitkäjärjestyksen perustuvaa. Pitkäjärjestyksen nähdään kuitenkin toteutuvan suhteiden ylläpidon kautta, vaikka yksittäisissä teemoissa tätä ei nähdäkkään. Toisin sanoen, pitkäjärjestyksen toteutuminen riippuu näkökulmasta – onko suhteiden ylläpito ylipäänsä tarpeeksi vai pitäisikö yksittäisiä teemoja edistää ahkerammin.

”Ei oo kyllä mitään seurantaa järjestetty, koska ne ei ollu niin systemaattisia. Sanotaanko näin päin, että nämä tapaamiset on ollu aina semmosia että miten kukin maa on sen agendan halunnu rakentaa, se on vähän aina sen järjestäjämäan vastuulle. Sitten se ei oo sillälailla että se seuraava kokous jatkunut edellisestä kokouksesta vaan se on ollut aika uniikki se tapaaminen missä on taas oltukaan.”
(POP ELY)

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Venäjän alue- ja valtionhallinnon suhteet ovat olleet kautta historian ongelmalliset ja alati muuttuvat. Lisäksi toimijaverkosta saatavan tiedon ja kokonaiskuvan puute ovat on nähty yhteistyön hahmottamisen ongelmana. Nämä samat ongelmat ovat edelleen nähtävissä niin aineiston kuin aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyön vastuujaossa. Tässä tutkielmassa on esitelty yksityiskohtaisesti tieliikennepolitiikassa toimivia venäläisiä viranomaisia, ja tästä tiedosta on toivottavasti myös hyötyä Suomen puolella yhteistyöhön osallistuville viranomaisille.

Uusi Venäjä peri syntyessään Neuvostoliiton hallintoelimet ja kenties vielä olennaisemmin, sen byrokraattisen hallintokulttuurin (Nysten-Haarala 2000, 10). Lisäksi alue- ja valtionhallinnon väliset suhteet ovat olleet Venäjällä kautta historian turbulenssissa, keskusvallan vahvan otteen ollessa normatiivisempi tila. Nämä tekijät näkyvät selvästi haasteina Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä aluetasolla. Nystén-Haarala (2000, 42) argumentoi, että vaikka alueiden autonomian lisääminen onkin Venäjän geo- ja sisäpoliittisille pyrkimyksille riski, on se myös ainoa tie saavuutta alueiden omaehtoista talouden kehitystä, jota koko Venäjä tarvitsee. Samaa argumentointia voidaan myös käyttää lähialueyhteistyön kontekstissa; vaikka alueiden vallan lisäämiselle lähialueyhteistyössä onkin riskejä, on se ainoita keinoja kehittää raja-alueita. Tämä koskee niin lähialueyhteistyön resursointia kuin lainsäädännöllisiä rajoitteita esimerkiksi infrastruktuurin kehittämisessä.

Uudet poliittiset, hallinnolliset ja taloudelliset mallit ja ajatukset saavuttavat periferiset alueet paljon hitaammin kuin keskeisemmät alueet Venäjällä johtuen federatiivisen vallan tiukasta kontrollista sekä yksinkertaisesti Venäjän suuresta koosta (Nysten-Haarala 2000, 41). Kenties tämä selittää osaltaan sitä, miksi alueiden omaehtoinen yhteistyö on hankalampaa pohjoisemmilla alueilla kuin kaakossa. On myös mahdollista, että syynä ovat yksinkertaisesti edellä mainitut henkilökysymykset.

Yhteistyön verkostot eroavat alueiden välillä hyvin voimakkaasti. Missä kaakossa ja Karjalassa yhteistyötä tehdään yhteistyötä kahdenvälisiin suhteisiin tukeutuen, pohjoisemmassa Arkangelin ja Murmanskin alueiden kanssa yhteistyö toteutuu monitahoisessa yhteistyössä Barentsin alueen kanssa. Myöskin osallistuvat organisaatiot vaihtelevat alueiden välillä – missä etelämpänä kahdenväliseen yhteistyöhön osallistuu nimenomaan federaatiosubjektien ministeriötason virkamiehiä, Barentsin alueen yhteistyötä tehdään federaatiosubjektien virastotason toimijoiden eli avtodorien kanssa. Kokonaiskuvaa haastateltavissa yhteistyöverkostosta ei ollut, joten kukin vastaa

omasta yhteistyöverkostostaan mutta koordinaatiota valtionhallinnon ja aluehallinnon tai aluehallintojen välillä ei ole nähtävissä. Tämä luo oletettavasti myös haasteita lähialueyhteistyön yhteisen linjan saattamiselle.

Europasaation merkitys lähialueyhteistyössä, etenkin ENI CBC-ohjelmissa on todettu aiemmissa tutkimuksissa merkittäväksi (esim. Fritsch ym. 2015; Khasson 2013; Koch 2017b; Nadalutti 2015). Samoja teemoja käsitellään myös normatiivisen vallan (Fritsch ym. 2015; Lenz 2013) ja ulkopoulisen hallinnan (Lavenex & Schimmelfennig 2009) käsitteiden kautta. EU:n on koettu siirtävän tai pyrkivän siirtämään omia politiikkalinjauksiaan ulkovaltioille lähialueyhteistyöohjelmien kautta. Kuitenkin haastatteluiden perusteella tieliikennepolitiikan alalla tapahtuvassa lähialueyhteistyössä Suomen ja Venäjän välillä europasaation merkitys on pieni. Edes CBC-ohjelmien tavoitteiden kohdalla ei ole havaittavissa europasaation motiivia, joka on hyvin erikoista, kun asiaa peilaa muuhun tutkimuskirjallisuuteen lähialueyhteistyöstä.

Myöskään aluehallintojen toimintaedellytykset eivät nousseet tässä tutkielmassa merkittäväksi tekijäksi lähialueyhteistyössä. Tätä aluehallintojen toimivaltaa kansainvälisessä yhteistyössä on tarkasteltu monien käsitteiden kautta, kuten paradiplomatian ja segmentoituneen diplomatian (Klatt & Wassenberg 2017) sekä multi-level governancen (Filtenborg ym. 2002; Fritsch ym. 2015; Gänzle 2008; Hataley & Leuprecht 2018; Khasson 2013; Koch 2017b; Nadalutti 2016) käsitteiden kautta. Vaikka näissä tutkimuksissa EU:n tahtotilaksi lähialueyhteistyötä rakentaessa on korostettu aluehallintojen toimijuutta, etenkin Venäjällä aluehallintojen valta on niin normi- kuin resurssipulan vuoksi hyvin rajoittunutta. Suomella itsehallinnollista aluehallintoa ei olekaan, joten tältä osalta Suomea on vaikea kritisoida tämän tutkielman puitteissa, sillä kunnat eivät olleet osana tarkasteltavaa toimijakenttää. MLG:n tutkimukseen nojaten, täysin yhdenvertaisten toimijoiden yhteistyöverkostoa ei näytä syntyneen ainakaan Venäjän sisällä, vaikka yhteistyö ainakin maiden välillä on suhteellisen verkostoitunutta.

Vaikka esimerkiksi CBC-ohjelmissa venäläisten aluehallintoviranomaisten rooli onkin lisääntynyt (Fritsch ym. 2015, 2587, Németh ym. 2015, 55), haastatteluiden perusteella toimivalta näillä viranomaisilla on edelleen hyvin rajattu. Haastatteluiden perusteella toimivallan aste ei ole vakio vaan vaihtelee todella paljon hankkeiden välillä, jonka vuoksi toimijoilla on epäselvä kuva venäläisten toimijoiden kyvystä osallistua yhteistyöhön. Toisaalta, alati muuttuvat valtasuhteet Venäjällä eivät ole historiallisesti mitään uutta, vaan muutos on tässä tapauksessa jatkuvasti läsnä oleva olotila (Nysten-Haarala 2000, 41, 57). Tämä epäselvyys ja -varmuus haittaa yhteistyötä haastatteluiden perusteella merkittävästi.

Kahdenvälisen yhteistyön funktio on laajempi kuin CBC-hankkeiden. Kahdenvälinen yhteistyö on hyvin tarvesidonnaista aluetasolla, sillä sopimusten sitovuus yhteistyöalueiden kannalta ei ole merkittävä – yhteistyötä voidaan tehdä siitä teemasta mikä toimijoille tuntuu merkitykselliseltä. CBC-hankkeet, etenkin LIP-hankkeet puolestaan toteuttavat ensisijaisesti rakentamisen kautta saatavaa yhteiskunnallista hyötyä, vaikka sivuvaikutuksena voidaankin nähdä jonkintasoista oppimista osapuolten välillä. CBC-hankkeet myös luovat syyn toimia yhteistyössä toisen osapuolen kanssa, jolloin rakennetaan alustaa tehdä tietojenvaihtoa. Samat havainnot ovat nähtävissä myös tutkimuskirjallisuudessa: esimerkiksi Koch (2017a, 592) esittää luottamusta ja lähialueyhteistyötä käsittelevässä tutkimuksessaan, että kahdenvälissä yhteistyössä rakennettu luottamus edistää CBC-hankkeiden toteutusta.

CBC-rahoitus luo myös resurssiongelman kahdenväliselle yhteistyölle. Kun rahoitusta saadaan EU-hankkeisiin, kahdenväliseen yhteistyöhön jää vähemmän resursseja sekä intressiä tehdä yhteistyötä. Tämän nähdään jäykistävän yhteistyörakenteita ja hankaloittavan informaalia hankkeiden ulkopuolella tapahtuvaa yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

Lähialueyhteistyö näyttäytyy aineiston perusteella hyvin henkilöperusteiselta. Myös kirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että tämä henkilökeskeisyys on yleistä monilla muillakin politiikan alueiden yhteistyöverkostoissa (esim. Marsden ym. 2009, 2). Esimerkiksi Koch (2017a, 592) korostaa toimijoiden välisen luottamuksen merkitystä lähialueyhteistyössä. Se, että kaikki pohjautuu henkilöiden kahdenvälisiin suhteisiin, liittyy enemmän venäläiseen kulttuuriin kuin itse lähialueyhteistyöhön. Heusala ja Koistinen (2018) kuitenkin osoittavat artikkelissaan, että henkilöperustaiset yhteistyörakenteet sisältävät riskejä yhteistyön pitkäaikaiselle kehittymiselle. Tutkijat eivät kuitenkaan ehdottaneet, millaisilla keinoilla tähän pitäisi suhtautua ottaen huomioon venäläisen kulttuurin suhdeperustaisuus. Myös Németh, Fritsch ja Eskelinen (2015) esittävät samankaltaisia havaintoja henkilöperustaisen yhteistyön ongelmista. Tämän tutkielman aineistosta nousee kuitenkin argumentteja sille, ettei yhteistyön vakiinnuttaminen sopimuksin ole myöskään aina itseisarvollista, eikä siitä saatavia hyötyjä ole selvästi nähtävissä.

Henkilökeskeisyys luo myös toisen ongelman yhteistyölle. Ajoittain hankkeiden ja yleisesti yhteistyön edistyminen voi pysähtyä, mikäli jollakin osapuolella loppuu motivaatio tai resurssit. Lisäksi konsulttien merkittävä rooli tuotiin riskitekijänä esiin yhteistyölle. Asiaa ei helpota organisaatioiden muuttuminen ja henkilöiden vaihtuminen rajan kummallakin puolella. Toisaalta, henkilöiden siirtyminen toisen organisaation palvelukseen voi toimia myös tulevaisuudessa uusia yhteistyömahdollisuuksia avaavana porttina. Federaatiosubjektien toimivaltuudet ovat erittäin

epäselviä, joka haittaa yhteistyötä merkittävästi. On myös huomattu, että Venäjällä usein käytetty toiminnan uudistuskeino on hallinnollinen hajauttaminen ja uudelleenrakentaminen, joka edelleen vaikeuttaa yhteistyötä kun uudistukset yhdistetään yhteistyön henkilöperustaisuuteen (Heusala & Koistinen 2018, 363). Toisaalta henkilösuhteisiin perustuva yhteistyö luo resilienssiä kansainvälisiin kriiseihin, jolloin yhteistyötä voidaan jatkaa ulkopoliittisista tekijöistä huolimatta. Toimintapolitiikan kopiointi muualta voi toimia myös perusteluna ja suojeluna toimintapolitiikan valitsijalle. Toisin sanoen, perustelu ”tämä toimintapolitiikka on ollut käytössä jo muualla” voi toimia suojakilpenä kritiikille toimintapolitiikan valitsijaa kohtaan. (Bray ym. 2011, 530)

Kahdenvälisen yhteistyön pohjaksi solmittava sopimusrakenne ei ole toimijoille käytännössä merkittävä. Jo solmittuja sopimuksia katsotaan aina tilannekotaisesti, eikä toimijoilla ole edes varsinaista intressiä ylläpitää aluetasolla solmittua yhteistyöohjelmarakennetta. Tämä edistää henkilöperustaista yhteistyötä entisestään, sillä sopimusten puuttuessa ainut yhteistyötä ylläpitävä rakenne on toimijoiden väliset suhteet.

Kansainvälisellä yhteistyöllä on toimijoille itseisarvo. Yhteistyöhön halutaan osallistua normatiivisista syistä, eikä instrumentaalisista syistä. Tällä tarkoitetaan toimijoiden tosiallista halua olla kansainvälisessä kontaktissa ilman heti saatavaa hyötyä. Tosin, ajoittain instrumentaaliset syyt ovat läsnä ja tällöin ne painottuvat taloudellisiin syihin. (Khasson 2013; Kirkow 1998; Nadalutti 2015; Shlyamin 2008; Svensson 2014, 420) Aineiston perusteella etenkin CBC-hankkeissa korostuvat yhä enemmän taloudelliset motiivit tehdä yhteistyötä, kun taas kahdenvälistä yhteistyötä tehdään yhä seremonialisemmin. Yhteistyötä tehdään myös muista lähtökohdista kuin itse yhteistyön itsearvosta. Varsinaisena tavoitteena liikenneturvallisuuden edistäminen korostuu kaikilla yhteistyöalueilla. Myös alueiden taloudellisten toimintaedellytysten edistäminen on suuressa roolissa, jossa korostuu lähialueyhteistyön aluekehittävä merkitys.

Muualla tutkimuksessa lähialueyhteistyön osallistumisen syyt on nähty hyvin erilaisina. Lähialueyhteistyön pohja nähdään normatiivisena, eikä niinkään instrumentaalisena. Tällä tarkoitetaan sitä, että yhteistyö itsessään on jo arvokasta, eikä välittömästi saatavien hyötyjen tavoittelu ole aina ensisijaista. Tosin, silloin kun lähialueyhteistyöhön osallistutaan instrumentaalisista syistä, syyksi on nähty enemmän taloudelliset syyt kuin toimintapolitiikan kautta tulevat perusteet. (Svensson 2014, 420) Toisin sanoen, asioiden jakaminen ja oppiminen eivät ole olleet tärkeässä roolissa lähialueyhteistyöhön osallistuesssa, vaan tavoitellut asiat ovat pitkälti taloudellisia hyötyjä. Näitä tuloksia tulkitessa tulee kuitenkin huomata, että Svenssonin

tutkimuksessa aineisto koostui EU:n sisärajoilla tapahtuvasta yhteistyöstä, joten myös ohjelmien rakenteet ovat hyvin erilaisia.

Politiikan siirtymän suunta on selvästi Suomesta Venäjälle. Yksittäisiä siirtymiä Venäjältä Suomeenkin on toteutettu. Työn otsikko viestii asian yksisuuntaisuuden ongelman. Onko siirtymän suunta todellisuudessa siitä, ettei suomalaisilla olisi opittavaa venäläisiltä vai onko siirtymän epätasapaino enemmän historiallinen rakenne? Haastatellut asiantuntijat ovat hyvin varovaisia sanomaan suoraan, että venäläisiltä ei ole paljoa opittavia hyviä käytäntöjä.

Lähialueyhteistyötä on tarkasteltu aina todella kapealla kärjellä EU:n rahoittamien ohjelmien (Interreg, Tacis ja ENI-CBC) kautta, poikkeuksena esimerkiksi Heusalan ja Koistisen (2018) tutkimus poliisien viranomaisyhteistyöstä rajan yli. Kuitenkaan raja-alueiden kehittämisessä kahdenväliset suhteet ja EU:n ulkopuoliset ylivaltiolliset yhteistyöelimet, kuten tämänkin tutkielman tapauksessa Barentsin alueen yhteistyö, eivät ole olleet tutkijoiden kiinnostuksen kohteena. Tämä on sääli, sillä tutkielman aineiston perusteella nimenomaan yhteistyö ilman suurta rahoitettua projektia voi lisätä paikallista diplomatiaa ja viranomaisten suhteita. Eri yhteistyömuodot myös tukevat toisiaan, jonka vuoksi tarkastelun rajaaminen pelkästään CBC-ohjelmiin jättää ulkopuolella merkittävän osan siitä arkisesta yhteistyöstä mitä maiden ja alueiden viranomaisten välillä käydään.

Yhteistyötä, eli politiikan siirtymää tehdään useiden eri sisältökysymysten parissa. Näitä ovat pääasiassa tekniset ratkaisut teiden kunnossapidossa ja rakentamisessa, liikenneturvallisuuden edistäminen sekä hallinnolliset ratkaisut. Vaikka yhteistyöverkostot muuttuvatkin alueiden välillä, yhteistyön sisältö ei puolestaan muutu. Mielenkiintoista on myös se, että sisältökysymykset eivät eroa merkittävästi kahdenvälisen yhteistyön ja CBC-hankkeissa tehtävän yhteistyön välillä, vaan samat teemat pysyvät esillä yhteistyöverkosta riippumatta.

Politiikan siirtymän osalta lähialueyhteistyöhön liittyy paljon ongelmia, joista osa mainittiinkin jo aikaisemmin toimivaltakysymysten yhteydessä. Vaikka kieli ja kulttuuri tuottavatkin ajoittain haasteita yhteistyölle, kielitaitoisten virkamiesten ansiosta nämä ongelmat ovat olleet hallittavissa. Merkittävin este tieliikennepolitiikan siirtymiselle on kuitenkin maiden lainsäädännön ja standardien eroaminen esimerkiksi teiden rakentamisessa. Standardien ja muiden normien joustamattomuus johtaa siihen, ettei yhteistyössä opittuja asioita voida soveltaa tai edes testata käytäntöön rajan yli.

Rajojen ja reunojen käsitteiden kautta lähialueyhteistyön tarkasteleminen ei joitakin tutkimuksia lukuun ottamatta ole ollut kiinnostavaa tai kannattavaa. Etenkään tämän tutkielman kontekstissa keskustelu ei ole kovinkaan hedelmällistä, sillä Suomen ja Venäjän raja on voimakkaasti vartioitu sekä myös EU:n ulkoraja. Tämä muodostaa taloudellisesti, kulttuurillisesti ja poliittisesti kovan rajan, jonka kanssa rajan pehmentäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisistakin syistä hyvin vaikeaa. Vaikka tätä rajan pehmentämistä on tarkasteltu esimerkiksi europasaation käsitteen kautta, tämän tutkielman kontekstissa raja on kova, on pysynyt voimakkaana ja nekin pienet tekijät, joilla kovaa rajaa on pyritty pehmentämään, ovat olleen hyvin vaikeita.

5.1 Tutkielman rajoitteet ja jatkotutkimuksen aiheet

Tutkielman rajoitteet liittyvät vahvasti aineiston keräämiseen ja laajuuteen. Suomalaisten virkamiesten haastatteleminen oli helppoa, mutta venäläisten saaminen mukaan oli todella haastavaa. Tästä johtuen mukaan saatiin vain kaksi venäläistä (SBTRD ja RADOR), joista toinen toteutettiin vielä sähköpostihaastattelulla. Osaltaan haasteena tässä oli kielimuuri, mutta suurimmaksi osaksi haasteena oli haastateltavien kontaktointi. Kuten tuloksissa todettiin, yhteistyö venäläisten kanssa nojaa vahvasti henkilösuhteisiin, ja tämä ulottuvuus osoittautui myös aineiston keräämisessä ongelmaksi. Haastatteluiden sopiminen täytyi sopia suomalaisten virkamiesten kautta, eivätkä kaikki edes tällöin suostuneet vastaamaan yhteydenottoihin. On vaikea sanoa, miksei suurella osaa kontaktoiduista venäläisistä virkamiehistä ollut halua osallistua tutkimukseen.

Toinen ongelma aineiston kattavuudessa liittyy haastatteluiden kattavuuteen toimijakentässä. Todellisuudessa lähialueyhteistyön politiikan siirtymään osallistuu useampi toimija mitä tässä tutkielmassa tarkasteltiin. Rajavartiolaitos ja Tulli etenkin tulivat vahvasti esille tärkeinä yhteistyökumppaneina etenkin raja-asemien LIP-hankkeissa. Kontekstin rajaaminen ELY-keskuksiin ja CBC-organisaatioihin oli kuitenkin perusteltua, sillä tarkoituksena oli tarkastella politiikan implementointia kansallisiin järjestelmiin, jolloin merkittävässä roolissa tieliikennepolitiikassa kansallisesti ovat nimenomaan ELY-keskukset ja hankkeiden roolin muotoilussa CBC-organisaatiot.

Myös kansallisten toimijoiden haastatteleminen olisi ollut varmasti hyödyllistä, mutta tutkielman rajaaminen nimenomaan aluehallinnon toimijoihin oli myös perusteltua. Tätä näkemystä korostaa se, että strategisen tason tavoitteita voidaan tarkastella asiakirjojen pohjalta, mitä pyrittiin tekemään lähialueyhteistyösopimusten ja CBC-ohjelmien Joint Operational Programmien kautta. Lisäksi

vaikka venäläisten aluehallinnon toimijoiden kontaktoiminen oli vaikeaa, valtionhallinnon virkamiesten saaminen mukaan haastatteluihin olisi oletettavasti ollut lähes mahdotonta.

Myös analyttistä viitekehystä on syytä tarkastella kriittisesti. Dolowitzin ja Marhsin (1996, 2000) viitekehys on yleisesti julkisen politiikan tutkimuksessa käytetty tarkastelutapa. Tähän liittyy toisaalta oma ongelmansa, sillä viitekehysten yleismaailmallisuus ja laveus luo kysymyksen siitä, onko viitekehyksellä enää mitään tarjottavaa tutkimukselle (Evans & Davies 1999, 365). Tässä tutkielmassa pyritään kuitenkin tarkastelemaan Suomen ja Venäjän tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyötä, eli hyvin rajattua ja spesifiä politiikanmuotoilun alaa. Täten tutkielman merkittävänä antina ei olekaan politiikan siirtymän käsitteen ja Dolowitzin ja Marhsin viitekehysten kehittäminen, vaan viitekehystä käytetään analyttisenä työkaluna vähän tutkitun aiheen apuna.

LÄHTEET

- Benson, D., & Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9, 366–378.
- Bjerkemyr, H. A., Sutherland, D., Vikene, S. M., Mignot, J.-F., & Hedkvist, F. (1997). Is transport moving? Teoksessa J. Kortelainen (Toim.), *Crossing the Russian border: regional development and cross-border cooperation in Karelia* (ss. 85–99). Joensuu: University of Joensuu.
- Bray, D. J., Taylor, M. A. P., & Scafton, D. (2011). Transport policy in Australia-Evolution, learning and policy transfer. *Transport Policy*, 18, 522–532.
- Cairney, P. (2011). Policy Learning and Transfer: can it be "evidence based"? Teoksessa *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (s. 316). Red Globe Press.
- Celata, F., & Coletti, R. (2013). Cross-Border Cooperation in the Euro-Mediterranean and Beyond : Between Policy Transfers and Regional. *International Journal of Euro-Mediterranean Studies*, 5, 109–120.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423.
- Colomb, C. (2018). A European Perspective on Anglo-Scottish Cross-border Cooperation: Lessons from EU-funded Territorial Cooperation Programs. *Journal of Borderlands Studies*, 33(1), 103–122.
- Dolowitz, D. P. (2003). A Policy-maker's Guide to Policy Transfer. *Political Quarterly*, 74(1), 101–108. <https://doi.org/10.1111/1467-923x.t01-1-00517>
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 343–357.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5–23.
- European Commission. (2015). *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy*.
- EUVL. (2014). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 232/2014 annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan naapuruusvälineen perustamisesta. *Euroopan unionin virallinen lehti*, 57(L 77), 27–43.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2), 361–386.
- Filtenborg, M. S., Gänzle, S., & Johansson, E. (2002). An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy "Network Governance" and the Case of the Northern Dimension Initiative. *Journal of the Nordic International Studies Association*, 37(4), 387–407.
- Fritsch, M., Németh, S., Piipponen, M., & Yarovoy, G. (2015). Whose partnership? Regional

- participatory arrangements in CBC programming on the Finnish–Russian border. *European Planning Studies*, 23(12), 2582–2599.
- Gänzle, S. (2008). Policy-making and New Modes of Governance in the European Neighborhood Policy. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 8(8).
- George, S. (2004). Multi-level Governance and the European Union. Teoksessa I. Bache & M. Flinders (Toim.), *Multi-level Governance* (ss. 107–126). Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, M. (2002). Central Control over Local Government - A Western European Comparison. *Local Government Studies*, 28(3), 91–112.
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampere University Press.
- Hataley, T., & Leuprecht, C. (2018). Determinants of Cross-Border Cooperation. *Journal of Borderlands Studies*, 33(3), 317–328.
- Heusala, A.-L., & Koistinen, J. (2018). "Rules of the game" in cross-border cooperation: legal-administrative differences in Finnish-Russian crime prevention. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 354–370.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (1997). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hollander, R. (2013). Borrowing from the neighbours: Policy transfer to tackle climate change in the Australian federation. Teoksessa P. Carroll & R. Common (Toim.), *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management: International Contexts, Content and Development* (ss. 128–145). New York: Routledge.
- Jakola, F., & Prokkola, E. K. (2018). Trust Building or Vested Interest? Social Capital Processes of Cross-Border Co-Operation in the Border Towns of Tornio and Haparanda. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 109(2), 224–238.
- Jessop, B. O. B. (2004). Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Teoksessa I. Bache & M. Flinders (Toim.), *Multi-level Governance* (ss. 49–74). Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, A. (2001). The European Union: An evolving system of multi-level governance ... or government? *Policy and Politics*, 29(2), 193–208. <https://doi.org/10.1332/0305573012501305>
- Kahn, J. (2002). *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*. New York: Oxford University Press.
- Khasson, V. (2013). East European Politics Cross-border cooperation over the Eastern EU border: between assistance and partnership under the European Neighbourhood and Partnership Instrument. *East European Politics*, 29(3), 328–343.
- Kirkow, P. (1998). *Russia's Provinces. Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* Lontoo: Macmillan Press.
- Klatt, M., & Wassenberg, B. (2017). Secondary foreign policy: Can local and regional cross-border cooperation function as a tool for peace-building and reconciliation? *Regional & Federal Studies*, 27(3), 205–218.

- Koch, K. (2017a). European Planning Studies The spatiality of trust in EU external cross-border cooperation. *European Planning Studies*, 26(3), 591–610.
- Koch, K. (2017b). The role of territoriality in the European Union multi-level governmental cooperation framework of Finnish–Russian cross-border cooperation. *European Urban and Regional Studies*, 1–19.
- Laine, J. (2014). Something old, new, borrowed, and blue: towards a bottom-up agenda of the Finnish-Russian relations. *Fennia*, 192(1), 65–78.
- Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791–812.
- Lenz, T. (2013). EU normative power and regionalism: Ideational diffusion and its limits. *Cooperation and Conflict*, 48(2), 211–228.
- Liikennevirasto. (2016). *Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittäminen*.
- Luukkanen, A. (2009). *Muutosten Venäjä: Venäjän historia 862–2009*. Helsinki: Edita.
- Marsden, G., Frick, K. T., May, A. D., & Deakin, E. A. (2009). *Good Practice in the Exploitation of Innovative Strategies in Sustainable Urban Transport: City Interview Synthesis*.
- Ministry of Transport and Communications. (2013). *The Smart Transport Corridor Helsinki-St. Petersburg FITSRUS*.
- Nadalutti, E. (2015). Is EU Cross-border Cooperation Ethical? Reading Cross-border Cooperation Through the "Needs for Roots" by Simone Weil. *Geopolitics*, 20(3), 485–512.
- Nadalutti, E. (2016). Is cross-border cooperation underpinned by an ethical code of values? A theoretical analysis. *Regional & Federal Studies*, 27(1), 41–62.
- Németh, S., Fritsch, M., & Eskelinen, H. (2015). *Cross-Border Cooperation and Interaction between Southeast Finland and its Neighbouring Russian Regions of Leningrad Oblast and St. Petersburg*. Joensuu: Itä-Suomen Yliopisto.
- Nyholm, I. (2011). Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa A. Haveri, J. Stenvall, & K. Majoinen (Toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (ss. 128–140). Suomen kuntaliitto: Kunnallistieteen yhdistys.
- Nylander, O., Ståhle, P., & Nenonen, M. (2003). Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 68(2003), 3–18.
- Nysten-Haarala, S. (2000). Development of Constitutionalism and Federalism in Russia. *Working Papers*, (July).
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J., & Stenvall, J. (2002). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. *Sosiaali- ja terveysministeriö*, 19.
- Paasi, A. (1999). Boundaries as social practice and discourse: The Finnish-Russian border. *Regional Studies*, 33(7), 669–680.

- Paasi, A., & Zimmerbauer, K. (2016). Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A*, 48(1), 75–93.
- Padgett, S., & Bulmer, S. (2005). Policy transfer in the European union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35(1), 103–126.
<https://doi.org/10.1017/S0007123405000050>
- Petrov, N. (2002). Seven faces of Putin's Russia: Federal districts as the new level of state-territorial composition. *Security Dialogue*, 33(1), 73–91.
<https://doi.org/10.1177/0967010602033001006>
- Raffestin, C. (2012). Sapce, territory, and territoriality: Society and Space. *Environment and Planning D*, 30(1), 121–141.
- Remington, T. F. (2002). *Politics in Russia*. New York: Longman.
- Ross, C. (2002). *Federalism and democratisation in Russia*. Manchester: Manchester University Press.
- Shlyamin, V. A. (2008). *Venäjän muuttuva liiketoimintaympäristö. Venäläis-suomalaisten taloussuhteiden kehitys*. Boardman.
- Smith, A. (2004). Policy transfer in the development of UK climate policy. *Policy and Politics*, 32(1), 79–93. <https://doi.org/10.1332/030557304772860067>
- Smith, M. E., & Weber, K. (2007). Governance theories, regional integration and EU foreign policy. Teoksessa K. Weber, M. E. Smith, & M. Baun (Toim.), *Governing Europe's Neighbourhood* (ss. 3–20). Manchester University Press.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: "Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?" *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–837.
- Stewart, S. (2009). Russia and the Eastern Partnership. *Swp*, (May), 1–4.
- Stoner-Weiss, K. (1997). *Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Stubbs, P. (2005). Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics*, VI(2), 66–87.
- Svensson, S. (2014). Eurasian Geography and Economics Forget the policy gap: why local governments really decide to take part in cross-border cooperation initiatives in Europe. *Eurasian Geography and Economics*, 54(4), 409–422.
- Switzer, A., Janssen-Jansen, L., & Bertolini, L. (2013). Inter-actor Trust in the Planning Process: The Case of Transit-oriented Development. *European Planning Studies*, 21(8), 1153–1175.
- Taylor, B. (2011). *State Building in Putin's Russia: policing and coercion after communism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tennberg, M. (2007). Trust in International Environmental Cooperation in Northwestern Russia.

Journal of the Nordic International Studies Association, 42(3), 321–335.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2016). *Yhteistyö yli rajojen. EAY/ENI 2014-2020*.

Valtiovarainministeriö. (1999). *Hallinnon kehittäminen haasteena lähialueilla. Lähialueiden hallinnon kehittämistä tukevan työryhmän muistio* (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita No. 31). Helsinki.

Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories Evert. Teoksessa M.-L. Benelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung (Toim.), *Carrots, Sticks and Sermons : Policy Instruments and Their Evaluation* (ss. 21–58). New York: Transaction Publishers.