

Reima Kuukka

"Onko se eurooppalainen tapa aina parempi?"

Suomen ja Venäjän välisen
tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyö

Reima Kuukka

"Onko se eurooppalainen tapa aina parempi"?

Suomen ja Venäjän välisen
teliikennepolitiikan lähialueyhteistyö

Väyläviraston julkaisuja 34/2019

Väylävirasto
Helsinki 2019

Verkojulkaisu pdf (www.vayla.fi)

ISSN 2490-0745

ISBN 978-952-317-707-9

Väylävirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puh. 0295 34 3000

Reima Kuukka: "Onko se eurooppalainen tapa aina parempi?" – Suomen ja Venäjän välisen tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyö. Väylävirasto. Helsinki 2019. Väyläviraston julkaisuja 34/2019. 40 sivua. ISSN 2490-0745, ISBN 978-952-317-707-9.

Avainsanat: lähialueyhteistyö, tieliikenne, politiikka

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan Suomen ja Venäjän välistä tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyötä. Lähialueyhteistyöllä tarkoitetaan taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden edistämistä, yhteisten ongelmien ratkaisemista sekä henkilöiden, hyödykkeiden ja omaisuuden liikkuvuuden helpottamista raja-alueilla. Tieliikennepolitiikalla viitataan toimintapolitiikkoihin, hallinnollisiin ratkaisuihin ja ideoihin, joilla pyritään hallitsemaan ja säätelemään niin maankäyttöä, käytöstä ja tietoa tieliikenteessä.

Tarkastelun kohteena on kaksi lähialueyhteistyön muotoa julkisten toimijoiden näkökulmasta: EU:n rahoittamat ENI CBC-ohjelmat sekä kahdenvälinen yhteistyö viranomaisten välillä. Empiria koostuu kahdeksasta Suomen ja Venäjän julkisen hallinnon toimijoihin tehdystä teemahaastattelusta, jotka kohdistuvat suomalaisiin ja venäläisiin aluetason viranomaisiin tieliikennesektorilla.

Selvityksen tulokset valottavat lähialueyhteistyön tilaa ja kahden eri yhteistyömuodon suhdetta toisiinsa. Lähialueyhteistyöverkosto näyttyy hyvin henkilöityneeltä. Tästä huolimatta myös institutionaaliset tekijät, etenkin maiden lainsäädäntö asettaa rajoitteita yhteistyölle. Pääasiassa yhteistyötä tehdään teiden kunnossapidon ja rakentamisen, liikenneturvallisuuden ja hallinnollisten järjestelyjen, kuten kilpailutuksen käytäntöjen saralla.

EU:n rahoittamat CBC-ohjelmat ja kahdenvälinen lähialueyhteistyö palvelevat hyvin erilaisia funktioita, vaikka toimijat ovatkin samoja kautta linjan. Siinä missä CBC-hankkeissa keskitytään käytännön yhteistyöhön ja infran parantamiseen, kahdenvälinen yhteistyö palvelee informaalimman yhteistyön kautta seremonialisempaa funktiota. Nämä yhteistyömuodot kuitenkin palvelevat toisiaan hyvin voimakkaasti.

Aluehallinnoilla on etenkin Suomessa suhteellisen suuri autonomia toteuttaa lähialueyhteistyötä, mutta resurssien vähyys asettaa tälle haasteita rajan kummallakin puolella. Täten voidaan sanoa, että voimakasta valtion ohjausta yhteistyössä ei nähty olevan. Myös EU:n asema yhteistyön tavoitteenasettelussa ja sisällössä nousi merkittäväksi etenkin aiheen aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa europasaation käsitteen kautta, mutta tätä ei havaittu selvityksen kontekstissa.

Yhteistyötoimijat vaihtelevat hyvin vahvasti eri yhteistyöalueilla. Kaakossa ja Karjalassa yhteistyö on vahvaa federaatiosubjektin, eli aluehallinnon kanssa, kun taas yhteistyö Pohjoisessa Murmanskin ja Arkangelin alueen kanssa enemmän sidoksissa Barentsin alueen yhteistyön laajempaan kokonaisuuteen. Lisäksi näyttää selvältä, ettei kaikilla toimijoilla ole selvää käsitystä siitä, millaisia ja kenen alisteisia organisaatioita Venäjän puolella toimii.

Yhteistyön haasteet kohdistuvat hyvin selvästi hallinnollisiin kysymyksiin, kuten rahoitukseen ja toimivaltakysymyksiin. Sen sijaan esimerkiksi kielen tai kulttuurin ei nähdä tuottavan ongelmia yhteistyössä.

Reima Kuukka: "Är europeiska vägen alltid bättre?" - Samarbete mellan Finland och Ryssland inom vägtransportområdet. Trafikledsverket. Helsingfors 2019. Trafikledsverkets publikationer 34/2019. 40 sidor. ISSN 2490-1202, ISBN 978-952-317-707-9.

Sammanfattning

I denna rapport behandlas gränsöverskridande samarbete mellan Finland och Ryssland inom transportpolitiken. Gränsöverskridande samarbete definieras som att främja ekonomiska och sociala förhållanden, lösa gemensamma problem och lätta flödet av människor, varor och kapital mellan två länder. Transportpolitik omfattar politik, administrativa strukturer och idéer som syftar till att kontrollera markanvändning, beteende eller information inom transport.

Undersökningen fokuserar på två olika typer av samarbete: EU-finansierade ENI CBC-programms och direkt bilateralt samarbete. De empiriska uppgifterna överensstämde med 8 intervjuer med finländska och ryska tjänstemän i regionala myndigheter.

Resultatet av rapporten avslöjar skillnaderna mellan dessa två typer av samarbete inom transportpolitiken. Samarbetsnätverk verkar lita på de personliga relationerna mellan aktörer. Fortfarande utgör institutionella faktorer, särskilt lagstiftning utmaningar för samarbete. Skådespelarna samarbetar främst inom områdena byggande och underhåll av vägar, främjande av trafiksäkerheten och delning av information om administrativa strukturer.

EU-finansierade CBC-program och bilateralt samarbete har olika syften i samarbete, trots att aktörerna är lika inom båda samarbetsområdena. Om CBC-programmen utvecklar infrastruktur i gränsområdena, fungerar bilateral-samarbetet mer informellt och diplomatiskt i förhållandet. Även om dessa två typer av samarbete gynnar varandra.

Regionala myndigheter, särskilt i Finland, har en stor autonomi att samarbeta, men bristen på resurser begränsar förmågan att samarbeta på båda sidor av gränsen. Eftersom det finns en stor autonomi att samarbeta, finns det ingen stark kontroll från staten i samarbete. EU: s roll vid gränsöverskridande samarbete har visat sig vara mycket inflytelserikt i tidigare forskning, men i detta sammanhang anses EU: s målbedömning vara mycket begränsad.

Parter och organisationer i samarbete varierar mycket i olika regioner. I sydöstra gränsen bedrivs bilateralt samarbete direkt med ryska regionala myndigheter. Samtidigt, i norra delar av gränsen, sker samarbetet genom forumet i Barents-regionen. Det verkar också vara tydligt att alla parter i samarbete inte har en klar förståelse om organisationerna i den ryska regeringen.

Utmaningar i samarbete är begränsade till administrativa frågor, såsom finansiering och autonomi. Språk- och kulturskillnader utgör emellertid inte ett hinder i samarbete.

Reima Kuukka: "Is the European way always better?" – Cross-border cooperation between Finland and Russia in transport policy. Finnish Transport Infrastructure Agency. Helsinki 2019. Publications of the Finnish Transport Infrastructure Agency 34/2019. 40 pages. ISSN 2490-1202, ISBN 978-952-317-707-9.

Abstract

This report examines cross-border cooperation between Finland and Russia in the field of transport policy. Cross-border cooperation is defined as promoting economic and social conditions, solving common problems and easing the flow of people, goods and capital between two countries. Transport policy includes policies, administrative structures and ideas which aim to control land usage, behavior or information in transport.

The examination focuses on two different types of cooperation: EU-funded ENI CBC -programs and direct bilateral cooperation. The empiric data consists of 8 interviews conducted to Finnish and Russian civil servants in regional authorities.

Results of the report exposes differences between these two types of cooperation in transport policy. The cooperation networks seem to rely much on the personal relations between actors. Still, institutional factors, especially legislation poses challenges on cooperation. The actors cooperate mainly in the fields of building and maintaining roads, promoting road safety and sharing information about administrative structures.

EU-funded CBC-programs and bilateral cooperation serve different purposes in cooperation, even though the actors are same in both cooperation fields. Where the CBC-programs develop infrastructure in border regions, the bilateral cooperation serves more informal and diplomatical role in the relationship. Although these two types of cooperation benefit one another.

Regional government especially in Finland has a great autonomy to do cooperation but the lack of resources constrains abilities to cooperate in both sides of the border. Since there is a great autonomy to cooperate, there is no strong control from the state government in cooperation. The role of EU in goal assesment of cross-border cooperation has been noted to be very influential in previous research, but in this context, the role of EUs goal assesment is seen to be very limited.

Parties and organizations in cooperation vary very much in different regions. In South-East of the border, bilateral cooperation is conducted straightly with Russian regional authorities. Meanwhile, in norther parts of the border, cooperation is done through the forum of Barents region. Also it seems to be clear, that all parties in cooperation do not have a clear understanding about the organizations in Russian government.

Challenges in cooperation are limited to administrative matters, such as financing and autonomy. However, language and cultural differences do not pose a barrier in cooperation.

Esipuhe

Tutkimuksen tekeminen alkoi syyskuussa 2018 Reima Kuukan pro gradu -tutkielmana. Tämä julkaisu pohjautuu samaan aineistoon, mutta yhteistyötä on tarkasteltu hieman eri näkökulmasta. Työtä ohjasivat Leena Sälejoki-Hiekkänen ja Jyri Mustonen.

Liikennevirasto muuttui 1.1.2019 Väylävirastoksi. Tästä johtuen aineistossa esiintyy ajoittain Liikenneviraston nimi, vaikka puhutaankin samasta organisaatiosta kuin Väylävirasto.

Helsingissä kesäkuussa 2019

Väylävirasto

Sisältö

1	JOHDANTO	8
2	KIRJALLISUUSKATSAUS LÄHIALUEYHTEISTYÖHÖN.....	10
2.1	Lähialueyhteistyön määritelmä ja merkitys	10
2.2	EU:n rooli ja europasaatio.....	12
2.3	Sosiaalista vai taloudellista kehitystä?	14
3	YHTEISTYÖVERKOSTOT	15
3.1	Venäläinen hallintojärjestelmä liikennepoliitikassa	16
3.2	ENI CBC-ohjelmat	19
3.3	Lähialueyhteistyön sopimusjärjestelmä	22
4	LÄHIALUEYHTEISTYÖN TOTEUTUMINEN.....	24
4.1	Tahtotila - miksi lähialueyhteistyötä tehdään?	24
4.2	Oppiminen - millaisissa asioissa yhteistyötä tehdään ja miten?.....	27
4.3	Toimijat - ketkä osallistuvat yhteistyöhön?	30
4.4	Ongelmat - mitä haasteita yhteistyöhön liittyy?.....	33
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	36
	LÄHTEET	39

1 Johdanto

Tässä selvitystyössä tarkastellaan Suomen ja Venäjän välistä lähialueyhteistyötä tieliikennesektorilla. Tarkastelu kohdistuu kahteen eri yhteistyöjärjestelmään, jotka ovat kahdenvälinen yhteistyö ja EU:n rahoittamat lähialueyhteistyöhankkeet (CBC). Tarkoituksena on tarkastella, miten viranomaissten välinen yhteistyö eroaa eri alueilla näiden kahden yhteistyömuodon välillä.

Jotta voidaan tarkastella tieliikennepolitiikan sisältöä, rajataan tässä politiikan käsite selvityksen kontekstille tarkoituksenmukaisella tavalla. Dolowitzin ja Marshin (2000, 5) määritelmä politiikalle koostuu kolmesta sisällöstä: toimintapolitiikasta, hallinnollisista ratkaisuista ja ideoista. Liikennepuolella toimintapolitiikkakeinoja on luokiteltu maankäyttöpoltiikkaan, infran 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 selvityksen puitteissa *toimintapolitiikkoja, hallinnollisia ratkaisuja ja ideoita, joilla pyritään hallitsemaan ja säätämään niin maankäyttöä, käytöstä ja tietoa tieliikenteessä.*

Lähialueyhteistyötä voidaan tehdä monissa eri konteksteissa. Suurin osa tutkimuskirjallisuudesta on keskittynyt EU:n rahoittamien CBC-ohjelmien yhteistyöhön. CBC-ohjelmat ovat jatkumoa erinäisille ohjelmille, joita on tehty muun muassa Tacis- ja Interreg-nimien alla. Tällä hetkellä EU:n rahoittamat CBC-ohjelmat rahoitetaan European Neighbourhood Instrumentin (ENI) avulla, joka puolestaan pohjaa European Neighbourhood Policyyn (ENP).

Toinen osa yhteistyötä on kuitenkin hankkeiden ulkopuolella tapahtuva yhteistyö, niin sanottu kahdenvälinen lähialueyhteistyö. Tämä yhteistyön osa perustuu valtioiden välisiin sopimuksiin, eikä siis ole tässä tapauksessa EU:n järjestelmistä riippuvainen. Monesti kahdenvälinen yhteistyö keskittyy enemmän tietojenvaihtoon ja informaaliin kanssakäymiseen, kun taas CBC-hankkeiden kautta tapahtuva yhteistyö on hyvin vahvasti fokusoitunut yksittäisen tavoitteen saavuttamiseen. CBC-ohjelmissa nimittäin keskitytään etenkin LIP (Large Infrastructure Project) -hankkeissa suuriin kehityshankkeisiin, kahdenvälisessä yhteistyössä toiminta on informaalimpaa ja perustuu yhteiseen oppimiseen, eikä niinkään suuriin rakennusprojekteihin.

Yhteistyöalueita on selvityksen kontekstissa neljä kappaletta. Nämä ovat Kaakkois-Suomen ja Leningradin alue, Karjalan tasavallan ja Pohjois-Savon alue, Pohjanmaan ja Arkangelin alue sekä Lapin ja Murmanskin alue. Kun tarkastelu siirretään CBC-ohjelmiin, alueiden vastaavuus on pitkälti sama, tosin Arkangelin, Murmanskin, Lapin ja Pohjanmaan alueet kuuluvat saman CBC-ohjelman (Kolarctic) vaikutuspiiriin.

Empiria koostuu kahdeksasta Suomen ja Venäjän julkisen hallinnon toimijoihin tehdystä teemahaastattelusta ja yhdestä sähköpostihaastattelusta. Haastateltavat organisaatiot olivat Suomen puolelta Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon, Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskukset, SERF CBC, Karelia CBC ja Kolarctic CBC. Venäjän puolella haastateltiin Leningradin alueen tieliikenteestä vastaavaa direktoraattia (SPBTRD) sekä aluehallintojen tieviranomaissten edunvalvonta-organisaatio RADORia, jota haastateltiin sähköpostitse.

Yhteistyön tarkastelussa nojaututaan tässä selvityksessä seuraaviin kysymyksiin:

- Tahtotila - miksi toimijat osallistuvat yhteistyöhön?
- Toimijat - ketkä osallistuvat yhteistyöhön?
- Aiheet - millaisissa asioissa yhteistyötä tehdään?
- Ongelmat - mitä haasteita yhteistyöhön liittyy?

Selvityksen rakenne etenee seuraavasti. Ensiksi tarkastellaan lähialueyhteistyön tutkimuskirjallisuutta. Tämän jälkeen selvennetään eri yhteistyömuotojen eroja ja selvennetään venäläisen julkisen hallinnon rakennetta tieliikennepuolella. Neljännessä luvussa käydään haastatteluaineiston analysointi edellä mainittujen neljän kysymyksen kautta. Lopuksi johtopäätöksissä haastattelun tulokset ja tutkimuskirjallisuus sidotaan yhteen kokonaiskuvan saavuttamiseksi.

2 Kirjallisuuskatsaus lähialueyhteistyöhön

2.1 Lähialueyhteistyön määritelmä ja merkitys

Kansainvälisessä kirjallisuudessa lähialueyhteistyö lyhennetään monesti muotoon CBC (cross-border cooperation). Tässä selvityksessä kyseisellä lyhenneellä viitataan kuitenkin ainoastaan EU:n rahoittamiin CBC-ohjelmiin. Kaikkea rajat ylittävää yhteistyötä kuvataan tässä selvityksessä käsitteellä lähialueyhteistyö. Tässä selvityksessä lähialueyhteistyön määritelmä nojaa ENI CBC -ohjelmien lähialueyhteistyön määritelmään (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016). Tämän mukaan lähialueyhteistyö sisältää:

- taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden edistämisen raja-alueilla
- yhteisten ongelmien, kuten ympäristön, kansanterveyden ja turvallisuuden ratkaisemiseen
- henkilöiden, hyödykkeiden ja omaisuuden liikkumisen helpottamisen.

Lähialueyhteistyön rinnakkaiskäsite raja-alueyhteistyö voidaan määritellä Shlyamin (2008, 170) mukaan 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".

Shlyaminin määritelmä nojaa vahvasti sopimuskeskeiseen käsitykseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että yhteistyön edellytyksenä pidetään vankkaa sopimus-pohjaa, jossa sovitaan yhteisesti kehittämisen kohteet ja tavoitteet. Myöhemmin haastatteluaineistoa tarkastellessamme huomataan kuitenkin, ettei vankka sopimus pohja ole aina tiiviin yhteistyön edellytys.

Heusala ja Koistinen (2018, 355) määrittelevät artikkelissaan lähialueyhteistyön koskevan poliittisten, teknisten ja operationaalisten kysymysten yhteensovittamisena eri maiden välillä. He tarkastelevat lähialueyhteistyötä eri hallinnontasojen välillä huomioiden eri tasojen roolit. Makro-tasolla tehtäväksi nähdään kansallisten sopimusten tekeminen ja lainsäädännön yhteensovittaminen, meso-tasolla käytännön toiminnan yhteensovittaminen ja mikro-tasolla käytännön toiminnan tasolla tapahtuva yhteistyö.

Lähialueyhteistyötä on tutkittu historiallisesti suhteellisen paljon. Etenkin kiinnostuksen kohteena on ollut EU:n rahoittamat CBC-ohjelmat. Tosin yhteistyön edistämiseksi lähialueyhteistyön tukena on myös monia muita kansainvälisiä organisaatioita. Etenkin YK ja Pohjoinen Ulottuvuus ovat merkittäviä yhteistyössä. Poliittikka-alueilla on myös omia kansainvälisiä yhteistyöelimiä, jotka ovat kuitenkin edellä mainittujen organisaatioiden alaisuudessa. Tämän selvityksen kontekstissa pohjoisessa merkittäväksi yhteistyöelimeksi nousee Barentsin-alueen yhteistyö, joka ei ole osa mitään muuta kansainvälistä järjestelmää, vaan perustuu Kirkkonniemen julistukseen vuodelta 1993 Suomen, Ruotsin, Norjan, Venäjän, Islannin, Tanskan ja EU:n välillä.

Se, miksi lähialueyhteistyö nähdään merkittävänä, liittyy rajojen käsitteeseen. Tutkimuskirjallisuudessa rajaa on tarkasteltu yleensä hyvin maantieteellisestä lähtökohdista, jolloin rajan merkityksen moninaisuus jää varjoon (Laine 2014, 67). Rajan käsitteen moninaistaminen voi tarkoittaa käsitteen muuttumista reduktionistisesta institutionalisoituneeseen, jolloin rajaa ei nähdä enää vain kahta eri aluetta jakavana viivana vaan omana sääntöjen muodostamana kokonaisuutena, jonka rooliin liittyy voimakkaita ristiriitoja (Hataley & Leuprecht 2018, 318–320).

Rajat vaikuttavat kehitykseen ja suunnitteluun rajoittavina tekijöinä, vaikka ideologinen tahtotila olisikin nähdä raja-alueen kehitys rajasta riippumattomana. Tällainen "pehmeiden rajojen" käsitteen soveltaminen Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä voidaan kuitenkin nähdä erittäin haasteellisena kyseisen rajan maailmanpoliittisesta merkityksestä johtuen. (Paasi & Zimmerbauer 2016) Historiallisesti "kovan rajan" käsite on ollut vallitseva tie-liikennepoliittikan lähialueyhteistyössä Neuvostoliiton aikana, jolloin yhteisiä infrahankeita koordinoitiin valtionhallinnon tasolla puolustuspoliittisista syistä (Paasi 1999, 673). Valtion tiukka kontrolli raja-asioissa on ohjannut aluehallintojen roolia lähialueyhteistyössä kohti verkostojen rakentamista (Koch 2017b, 15). Verkostojen kautta, jokapäiväisessä sosiaalisessa kanssakäymisessä syntyy painetta rajojen muokkaamiseksi, joka on ristiriidassa klassisen rajakäsityksen kanssa, missä rajan merkitysten muokkaaminen nähdään ylhäältä tapahtuvan ohjauksen kautta tapahtuvaksi (Hataley & Leuprecht 2018, 321).

Edellä mainituista rajaan liittyvistä kysymyksistä johtuen raja voidaan nähdä niin uhkana kuin mahdollisuutena aluekehittämisessä, joka nostaa paikallis- ja aluehallintojen intressiä tehdä yhteistyötä. Paikallis- ja aluehallintojen aktiivisuus lähialueyhteistyössä on kasvanut 80-luvulta lähtien. Näiden toimijoiden vahvuutena voidaan pitää eri keinovalikoimaa valtiolliseen diplomatiaan nähden, jota voidaan kutsua paradiplomatiaksi. Tällä tarkoitetaan aluehallinnon rajattua toimivaltaa kansainvälisessä yhteistyössä. Paradiplomatia voi olla joko valtion diplomaattisia tavoitteita tukevaa tai sille rinnasteista toimintaa. (Klatt & Wassenberg 2017, 205–206)

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 lähi-alueyhteistyöhön ja Venäjän demokratisointiin on kuitenkin sulanut Lissabonin sopimuksen jälkeisessä naapuruuspolitiikassa. Enää ei puhuta ystävistä, vaan turvallisesta rajasta (Laine 2014, 76). Tämän voidaan nähdä vaikuttaneen myös yhteistyömahdollisuuksiin negatiivisesti, johon liittyy myös esimerkiksi poliittisten järjestelmien välillä vallitsevat talouspakotteet.

2.2 EU:n rooli ja europasaatio

EU:n rooli lähialueyhteistyössä tulee ilmiselväksi aiheen tutkimuskirjallisuudessa unionin rahoituksen ja ohjelmien kautta. EU:n ulkovaltioiden kanssa tehtävä yhteistyö perustuu European Neighbourhood Policyyn (ENP). ENP:n tavoitteena on ajaa EU:n ideaalia hyvästä hallinnosta, kuten demokraattisia vaaleja ja ihmisoikeuksia EU:n naapurivaltioissa (Koch 2017b, 4). Venäjä ei ole osa ENP:tä kuten kaikki muut EU:n ulkopuoliset ENP-toiminnan piirissä olevat maat, mutta toimii ENP:n kanssa kumppanina ja on täten oikeutettu ENI-rahoitukseen. (Koch 2017b, 10). ENP:n pohjalta toteuttava yhteistyö, kuten CBC-ohjelmat rahoitetaan European Neighbourhood Instrumentin (ENI) kautta. Suurin osa ENI-rahoituksesta saadaan Aluekehitysrahastosta (EAKR), sillä laajemmin tarkasteltuna lähialueyhteistyö voidaan nähdä koheesiopolitiikan välineenä (Fritsch ym. 2015, 2583).

Cross Border Cooperation (CBC) on Euroopan unionin politiikka, jonka tavoitteena on lähialueyhteistyön kehittäminen EU:n ulkomaiden kanssa. 2014-2020 kaudella EU:lla on 16 yhteistyöohjelmaa ulkomaiden kanssa, joista kolme (SEF CBC, Karelia CBC ja Kolarctic CBC) toimivat Suomen ja Venäjän rajalla.

Ennen kuin tarkastellaan EU:n roolia lähialueyhteistyössä ja sen motiiveja yhteistyön rahoittamisessa, käsitellään pohjustukseksi normatiivisen vallan käsitettä. Tiivistetysti, 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)

EU:n kohdalla tätä normatiivisen vallan käyttöä ja kasvattamista voidaan tarkastella europasaation käsitteen kautta. 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). Toisin sanoen tällä tarkoitetaan sitä, ettei muita valtiokäsityksiä tahdota hyväksyä, vaan europasaation tavoitteena on ollut omanlaisen, länsieurooppalaisen yhteiskuntajärjestyksen edistäminen lähialueilla.

Iso kritiikki lähialueyhteistyötä kohtaan liittyy EU:n rooliin ja sen ulkopoliittikan 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). Tämä voidaan tulkita europasaation tavoitteeksikin.

Lähialueyhteistyön tavoitteita ei kuitenkaan tule tulkita näin vahvasti EU:n vallankäytön välineenä. EU:n politiikkadokumentit viittaavat ENI CBC -ohjelmien nojaavan enemmän yhteistyöhön ja kumppanuuteen, toisin kuin tätä edeltävät Tacis-ohjelmat, jotka puolestaan pohjautuivat "avustuksen" näkökulmaan. Tämä muutos ei ole kuitenkaan ollut näkyvillä toimijoiden roolienjaossa. (Koch 2017a, 606) Kumppanuus CBC-ohjelmissä näkyikin pitkälti ohjelmaorganisaation muodostamisessa, jossa on edustajia rajan molemmin puolin (Khasson 2013, 333).

Lähialueyhteistyöhön vaikuttaa myös EU:n alueiden kehityserojen vähentämistä tavoitteleva koheesiopolitiikka. Lähialueyhteistyötä onkin osin rakennettu EU:n koheesiopolitiikan välineeksi, tavoitteena heterogeenisyyttä ja erottelevuutta korostavan rajapolitiikan purkaminen (Laine 2014, 69). Raja-aidan madaltamista vaikeampi tehtävä on voimakkaan "meidän" ja "heidän" -välisen vastakkainasettelun vähentäminen Suomen ja Venäjän välillä (Laine 2014, 71). Suomalais-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.

EU kannustaa paikallis- ja aluehallintojen aktiivisuuteen lähialueyhteistyössä (Gänzle 2008, 12; Koch 2017b, 15) Lähialueyhteistyöverkostoon osallistuminen ei ole riippuvainen pelkästään naapuruuspolitiikasta, vaan kokonaisuudessaan EU:n ulkopoliittika vaikuttaa ruohonjuuritason toimijoiden osallistumiseen (Khasson 2013, 332). Kun tämä tulkitaan Filtenborgin ym. (2002) näkemysten yhteydessä, voidaan sanoa, että EU:n ulkomaat vaikuttavat EU:n ulkopoliittikaan, 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 muokkaamiseksi syntyy siis kahdesta tavasta – ulkovaltojen vaikutuksella EU:n ulkopoliittikaan yhteisen poliittisen tilan kautta sekä luomalla toimivaltaa aluehallinnon toimijoille osallistua rajojen yli käytävään yhteistyöhön.

Lähialueyhteistyö voidaan nähdä osana EU:n koheesiopolitiikkaa. Koheesiopolitiikan periaatteita ovat keskittäminen, ohjelmallisuus, kumppanuus ja täydentävyys. Keskittämisellä tarkoitetaan rahoituksen suurimman osan käyttämisestä 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-ohjelmissä. (Fritsch ym. 2015, 2583)

Suomen ja Venäjän suhdetta kuvaa epäsymmetrisyys – Venäjän talous on paljon riippumattomampi Suomesta kuin Suomen talous Venäjästä (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).

2.3 Sosiaalista vai taloudellista kehitystä?

Lähialueyhteistyö on pohjimmiltaan aluekehitystä. Aluekehityksessä ja lähialueyhteistyössä kummassakin voidaan nähdä ristiriita taloudellisen hyödyn tavoittelun ja sosiaalisen kehityksen välillä (Kirkow 1998, xi). Onko tarkoituksena nostaa jälkeen jääneitä alueita vai saada kansantaloudelle kokonaistaloudellista hyötyä jo hyvin pärjäävien veturien kehittämällä? Samaa tematiikkaa voidaan tarkastella myös aluepolitiikan ja aluekehityksen käsitteiden eron kautta. Tieliikennepolitiikassa tämä vastakkainasettelu näkyy siinä, mihin asioihin panostetaan yhteistyöhankkeissa. Annetaanko vilkkaimmille väylille enemmän painoarvoa, vai halutaanko mahdollistaa tehokas rajanylitys kaikilla alueilla?

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.

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

ENP:n viitekehityksissä ja ENI:n rahoittamiin ohjelmiin osallistumisen merkittävin motivaattori on rahoitus (Smith & Weber 2007). Laine (2014, 76) korostaa rahoituksen riittävyttä nimenomaan lähialueyhteistyön implementointivaiheessa. Retoriikka ystävyydestä ei riitä, tarvitaan toimijoita, jotka osaavat viedä tavoitteet käytännön hankkeiksi ongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi hän korostaa ihmisten välisen vuorovaikutuksen turvaamista hankerahoituksen organisoinnin muutoksista huolimatta. TACIS-ohjelmien ongelmana oli rahoitusjärjestelmän sirpaloituminen, joka korjattiin ENPI-rahoituskaudella (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.)

3 Yhteistyöverkostot

Tässä kappaleessa esitellään kaksi eri Suomen ja Venäjän väliltä yhteistyömuotoa tieliikennepolitiikassa. Nämä yhteistyömuodot ovat kahdenvälinen yhteistyö sekä EU:n rahoittamat CBC-ohjelmat ja niiden puitteissa tapahtuvat hankkeet.

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. Poliittika-alueilla on myös omia kansainvälisiä yhteistyöelimiä, jotka ovat kuitenkin edellä mainittujen organisaatioiden alaisuudessa. Pohjoisilla yhteistyöalueilla, eli Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan alueilla Barentsin alueen yhteistyö nousee merkittävään rooliin.

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 vahvasti viranomaisvetoisiin lähialueyhteistyöhön (Shlyamin 2008, 172) Myös tässä selvityksessä tarkastellaan lähialueyhteistyössä ainoastaan viranomaisverkostoja.

Aluehallinnon toimijat ovat olleet CBC-ohjelmissa isommassa roolissa hoitaessaan niin hallintoviranomaisten tehtäviä että myös olleet rahoituksen saajina hankkeissa (Khasson 2013, 336). Suomessa tämä tarkoittaa hallintoviranomaisen tehtävien kohdalla maakuntien liittoja, mutta hankkeiden toteuttajina on monesti valtion aluehallinnon organisaatioita, esimerkiksi tämän selvityksen kontekstissa ELY-keskuksia. 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 rajanylitystä, sillä sen on nähty kuuluvan valtionhallinnon toimijoille turvallisuusyistä (Khasson 2013, 338). Lisäksi valtionhallinnolla on CBC-ohjelmissa muita ohjelmaorganisaation tukemiseen liittyviä tehtäviä.

Aluehallintojen toimivaltaa kohtaan lähialueyhteistyössä on esitetty kritiikkinä se, ettei maakuntien liitoissa ole vaaleilla valittua poliittista elintä. (Koch 2017b, 9) Tämä asia kuitenkin ratkeaisi kaavailulla maakuntauudistuksella, jossa nykyisistä maakuntien liitoista tulisi itsehallinnollisia aluehallinnon toimijoita. Jotta alueellisia kehitystavoitteita voitaisiin toteuttaa, CBC ohjelmien tavoitteiden tulisi olla linjassa alue- ja paikallishallinnon tavoitteiden kanssa (Fritsch ym. 2015, 2582). Tutkielman tekemisen vaiheessa on kuitenkin epäselvää, miten ELY-keskusten tehtävät ja toimivalta tulevat jakautumaan kahdenvälisessä yhteistyössä maakunnille mahdollisen maakuntauudistuksen jälkeen.

Koch (2017a, 592) korostaa toimijoiden kahdenvälisen suhteiden merkitystä lähialueyhteistyölle. Tätä hän perustelee Suomen ja Venäjän suhteiden stabiilisuudella kansainvälisistä konflikteista huolimatta. Suurin osa lähialueyhteistyötä koskevasta kirjallisuudesta tarkastelee raja-alueita 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 ulko-rajoilla (Koch 2017a, 592).

Ensiksi tarkastellaan venäläistä hallintojärjestelmää tieliikennesektorilla. Tämän jälkeen paneudutaan ensimmäiseen yhteistyömuotoon, CBC-ohjelmiin ja tämän jälkeen kahdenväliseen yhteistyöhön. Tässä selvityksessä ei paneuduta yksityiskohtaisesti yksittäisiin hankkeisiin. Hankepuoli on tässä tapauksessa yksi konteksteista, jossa yhteistyötä tehdään.

3.1 Venäläinen hallintojärjestelmä liikennepolitiikassa

Venäjän julkisen hallinnon rakenne on muuttunut kautta aikojen hyvin paljon. Suurimpana historiallisena muutoksena oli Neuvostoliiton kaatuminen vuonna 1991, jonka johdosta aluehallintojen toimivalta kasvoi merkittävästi. Hallinnolliset muutokset eivät ole kuitenkaan rajoittuneet tähän, sillä uudelleenorganisointi on hyvin yleistä. Etenkin Venäjällä muutoksien aikaansaamiseksi käytetään hyvin paljon hallinnon organisaatioiden yhdistämistä, jakamista ja uudelleenluontia. (Heusala & Koistinen 2018, 363) Tämä luo haasteen niin lähialueyhteistyöhön osallistuville toimijoille kuin aiheeseen perehtyneille tutkijoille tiedon vanhetessa suhteellisen nopeasti muutoksista johtuen.

Valtionhallinnon tasolla tieliikennepolitiikasta vastaa liikenneministeriö Mintrans. Mintransin määräysvallassa on useita eri virastoja, joista selvityksen kontekstissa olennaisin on Rosavtodor. Rosavtodor vastaa federatiivisen tieverkosta suoraan ministeriön alaisuudessa, apunaan alueelliset osastot.

Toisin kuin muissa liittovaltioissa kuten Saksassa ja Yhdysvalloissa, Venäjällä liittovaltion muodostavat alueet eivät ole yhteismitallisia keskenään autonomian ja toimivallan suhteen. Venäjä muodostuu 83:sta federaatiosubjektista. Federaatiosubjektit voivat olla tasavaltoja, autonomisia piirikuntia, alueita, aluepiirejä, autonomisia alueita tai liittovaltion kaupunkeja. Tasavalloilla on suurin autonomia näistä, kun taas liittovaltion kaupunkeilla (kuten Pietarilla) autonomia on pienin. Suomen kanssa lähialueyhteistyössä merkittävät alueet ovat Leningradin alue, Karjalan tasavalta, Arkangelin alue ja Murmanskin alue.

Federaatiosubjektien tiehallinto jakautuu tyypillisesti kahteen organisaatioon: ministeriöön tai komiteaan ja tämän alaiseen avtodoriin eli tielaitokseen. Missä ministeriö tai komitea on päätöksentekevä ja liikennejärjestelmäsuunnittelusta vastaava organisaatio, avtodor vastaa urakoista, hankinnoista ja rakentamisesta.

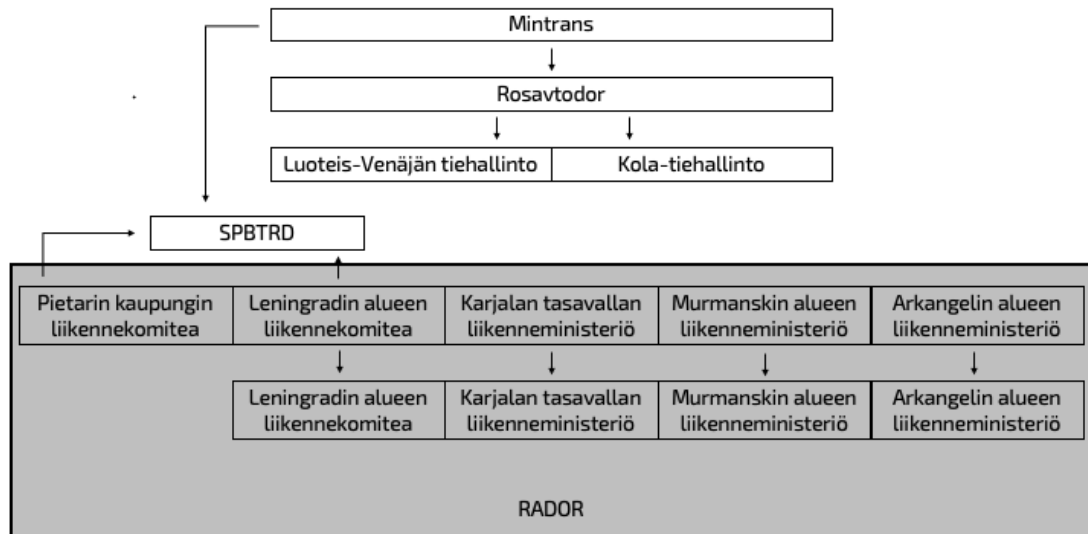
Venäjällä tiestö jakautuu alueellisiin ja federatiivisiin teihin. Alueellisesta tiiverkosta vastaavat edellä mainitut federaatiosubjektit, kun taas federatiivisesta verkostosta vastaa edellä mainittu valtion liikennevirasto Rosavtodor ja tämän alueelliset osastot. Suomen ja Venäjän raja-alueella näitä osastoja ovat Luoteis-Venäjän tiehallinto (*Северо-Западный федеральный округ*) ja Kola-tiehallinto (*ФКУ Упрдор «Кола»*). Nämä alueelliset Rosavtodorin osastot eivät ole osa federaatiosubjektien tiehallintoa, eikä näitä tule sekoittaa federaatiosubjektien avtodoreihin.

Tässä vaiheessa täytyy vielä korostaa, että aluehallinto eli federaatiosubjektit ovat Venäjällä itsehallinnollista ja organisatorisesti erillään federatiivisesta hallinnosta. Rosavtodor ei ole määräysvallassa suhteessa aluehallintoihin eli liikennekomiteoihin, -ministeriöihin tai avtodoreihin. Valtionhallinto ohjaa kyllä aluehallintoja, mutta tämä ohjausketju ei toteudu virastojen kautta. Täten aluehallinto ja valtionhallinto (mukaan luettuna valtion aluehallinto) on hyvä huomata kahtena erillisenä järjestelmänä.

Suomen kanssa käytävään lähialueyhteistyöhön osallistuu kuitenkin kaksi muuta organisaatiota, jotka eivät ole puhtaasti aluehallinnon osana. Ensimmäinen näistä on SPBTRD (Directorate for Development of the St. Petersburg and Leningrad Region Transport System), tuttavallisemmin direktoraatti. SPBTRD on Leningradin alueen, Pietarin kaupungin ja Mintransin yhdessä omistama yhteistyöelin, jonka tavoitteena on Pietarin ja Leningradin alueiden liikennejärjestelmän kehittäminen. SPBTRD on osana lähialueyhteistyötä monien CBC-hankkeiden kautta. Tämä johtuu Venäjän lainsäädännöstä. Julkiset organisaatiot eivät nimittäin saa ottaa vastaan ulkomaista rahoitusta, jonka takia Leningradin alueen liikennekomitea ei toteuta itse CBC-hankkeita, vaan vastuussa on direktoraatti. Aiemmin rahoitusjärjestelyt on pystytty kiertämään ostamalla taloushallinto ulkopuoliselta organisaatiolta, jolloin rahoitus ei ole missään vaiheessa päätynyt julkiselle toimijalle. Tällä ohjelmakaudella tämä järjestely ei venäläisten mukaan ollut kuitenkaan sallittua, jonka vuoksi SPBTRD vastaa CBC-hankkeista Leningradin alueella.

Toinen organisaatio joka on tyypillisten julkisten organisaatioiden ulkopuolella, on Rador. Rador on alueellisten, eli federaatiosubjektien tiealan organisaatioiden edunvalvontajärjestö. Tyypillisesti federaatiosubjektista Radoriin kuuluvat niin ministeriö tai komitea kuin avtodor. Radorin tehtävänä on edistää alueellisten tiehallintojen etua valtiollisella tasolla edunvalvontatehtävillä sekä kouluttaa näitä aluehallinnon tieviranomaisia.

Nimi	Lyhenne	Kuvaus
Venäjän Federaation Liikenne- ministeriö (<i>Министерство транспорта Российской Федерации</i>)	Mintrans	Liikenneministeriö
Venäjän Federaation Liikenne- ministeriön Tieliikennevirasto (<i>Федеральное дорожное агентство</i>)	ROSAVTODOR	Tiehankkeista vastaava virasto liikenneministeriön alaisuudessa
Luoteis-Venäjän tiehallinto (<i>Северо- Западный федеральный округ</i>)	NWROADS	Vastaa federaation teistä 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 perus- tama yhteistyöelin, joka osallistuu pääosin ulko- maisesti rahoitettuihin hankkeisiin
Alueellisten tiehallintojen yhteis- työelin (<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>)		Leningradin alueen tieliikennekomitea
Leningradin alueen tielaitos (<i>Государственное казенное учреждение "Ленавтодор"</i>)	Lenavtodor	Leningradin alueen tielaitos
Karjalan tasavallan liikenne- ja viestintäministeriö (<i>Министерство по дорожному хозяйству, транспорту и связи Республики Карелия</i>)		Karjalan tasavallan tieliikenneministeriö
Karjalan tasavallan tielaitos (<i>Управление автомобильных дорог Республика Карелия</i>)	Upravtodor	Karjalan tasavallan tielaitos
Murmanskin alueen tieliikenne- ministeriö (<i>Министерство транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области</i>)		Murmanskin alueen liikenneministeriö
Murmanskin alueen tielaitos (<i>Государственное областное казенное учреждение по управлению автомобильными дорогами Мурманской области</i>)	Murmanskavtodor	Murmanskin alueen (federaatiosubjekti) tiehallinto
Arkangelin alueen liikenneministeriö (<i>Министерство транспорта Архангельской области</i>)		Arkangelin alueen liikenneministeriö
Arkangelin alueen tielaitos (<i>Дорожное агентство «Архангельскавтодор»</i>)	Arkhangelskavtodor	Arkangelin alueen tielaitos



Kuva 1 Venäjän tieliikenneviranomaisten verkostoa

3.2 ENI CBC-ohjelmat

EU:n rahoittamia tai tukemia lähialueyhteistyöohjelmia on ollut kautta historian useita. Tätä ennen yhteistyötä on tehty lähinnä kahdenvälisen rakenteiden kautta. Historian saatossa erinäköiset ohjelmat on saatu yhdistettyä EU:n rahoittaman ENI-viitekehyksen alle CBC-ohjelmiksi. Historiallisesti EU on rahoittanut lähialueyhteistyötä neljän eri nimikkeen alla. Näitä ennen Suomi on itse rahoittanut lähialueyhteistyötä suoraan itse. Nämä eri rahoitusvälineet on lueteltu alla olevassa taulukossa.

Ohjelmatarunke	Makrotason muutokset	Rahoitus	Yhteistyömuoto
Lähialueyhteistyö (1992-2012)	Neuvostoliiton kaatu- minen, rajamuodolli- suuksien muuttuminen	Suomi (ulkoministeriö)	Suomi tekninen avus- taja 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
Naapurisuusohjelma (2004-2006)	EU:n alueellisuuden nouseminen Venäjän kieltäytyminen ENP:stä	Ensimmäistä kertaa Interregin ja Tacis- rahoituksen yhteen- sovittamista	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 alue- hallinnon toimijoiden osallistamista

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

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

CBC-ohjelmien rakenne perustuu partnerijärjestelmään. Tällä tarkoitetaan sitä, että ohjelmaorganisaation rakentamisessa ovat mukana kaikki ohjelman piiriin kuuluvat maat. SERF CBC:n ja Karelia CBC:n kohdalla tämä tarkoittaa Suomea ja Venäjää, Kolarctic CBC:n kohdalla puolestaan Suomea, Venäjää, Norjaa ja Ruotsia. Ohjelmien rahoittamisessa hankkeissa on 50% omarahoitusosuus, joka jaetaan osallistuvien maiden kesken.

Ohjelmista vastaavat ohjelmaorganisaatiot (Management Authority) toimivat maakuntien liiton alaisuudessa. Ne ovat kuitenkin hallinnollisesti eriytettyjä maakuntien liittojen muusta toiminnasta. Ohjelman ohjaamisesta vastaavat yhteistyöelimet (Joint Monitoring Committee, Joint Selection Committee) jossa on edustajia kummastakin maasta niin aluehallinnon kuin valtionhallinnon puolelta. Suomessa valtionhallinnon tasolla CBC-hankkeiden koordinaatiosta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja Venäjän puolella talouskehitysministeriö.

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 suorista sopimuksista, joista Suomen puolella vastaavat ELY-keskukset. Vastuuviranomaisena ohjelmissa toimii työ- ja elinkeinoministeriö, seurantaan osallistuu ulkoministeriön itäosasto ja tarkastusviranomaisen tehtäviä hoitaa valtiovarainministeriön controller-osasto.

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.

Merkittävä osa tieliikennepolitiikan lähialueyhteistyöstä tapahtuu LIP-hankkeissa. LIP (Large Infrastructure Project) -hankkeet ovat nimensä mukaisesti suuria rakennushankkeita. Ne eroavat muista CBC-hankkeista useilla tavoilla. Ensiksi, niiden toteuttajana täytyy olla organisaatio, jolla on selvä monopoli- asema kyseisellä alalla. Suomen tapauksessa tiehankkeissa puhutaan tieviranomaisista, eli valtionhallinnosta Väylävirastosta ja alueellisesti ELY-keskuksista. Toiseksi, nämä hankkeet päätetään jo ennen varsinaisen ohjelma- kauden alkamista. Tämä tarkoittaa sitä, ettei LIP-hankkeita haeta samalla hakukierrosmenettelyllä kuin muita niin sanottuja standardihankkeita.

CBC-ohjelma	Lead Partner	Hanke	Budjetti
SERF CBC	Liikennevirasto	Imatran rajanylityspaikan kevyen liikenteen väylien kehittäminen	10 070 000
SERF CBC	Liikennevirasto	Nuijamaan rajanylityspaikan kevyen liikenteen väylien kehittäminen	15 470 000
SERF CBC	Liikennevirasto	Parikkalan rajanylityspaikan kehittäminen	25 700 000
SERF CBC	Rosgranitsa (valtion rajanylityspaikkojen kehitysvirasto)	Brusnitšnojen autoliikenteen rajanylityspaikan saneeraus	15 600 000
SERF CBC	Rosgranitsa (valtion rajanylityspaikkojen kehitysvirasto)	Torfyanovka autoliikenteen rajanylityspaikan saneeraus	9 000 000
SERF CBC	Liikennevirasto	Vaalimaan rajanylityspaikan kevyen liikenteen väylien kehittäminen	12 650 000
Karelia CBC	Karjalan tasavallan tieliikenneministeriö	Värtsilän raja-aseman tien kehittäminen	4 200 000
Karelia CBC	Karjalan tasavallan tieliikenneministeriö	Kochkoma-Tiksha-Ledomozero-Kostamus –valtatien korjaus	3 670 000
Karelia CBC	Liikennevirasto	Vartiuksen rajanylityspaikan kehittäminen	4 820 000
Karelia CBC	Karjalan tasavallan tieliikenneministeriö	Loukki-Suoperä valtatien 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	Murmanskactodor	Kantalahden, Alakurtin ja Sallan rajanylityspaikan välisen tieosuuden yleinen parantaminen ja pintainfran kehittäminen	5 500 000
Kolarctic CBC	Lapin ELY-keskus	Kantatien 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 huomiot näyttävät osin jo, millaisia tavoitteita lähialueyhteistyöhankkeille asetetaan. Kolarctic CBC:n LIP-hankkeiden tavoitteiksi mainitaan liiketoiminnan 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. SERF 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.

3.3 Lähialueyhteistyön sopimusjärjestelmä

Kahdensivulinen lähialueyhteistyö pohjautuu sopimusjärjestelmään, jota on rakennettu monilla eri tasoilla. Sopimushierarkiassa ylimpänä on Wienin sopimus vuodelta 1968, joka on solmittu YK:n piirissä. Tässä sopimuksessa määritellään tieliikennepolitiikkaa kansainvälisellä tasolla myös hyvin yksityiskohtaisesti, esimerkiksi liikennemerkkien periaatteista.

Suomen ja Venäjän välillä on solmittu vuonna 1995 kansainvälisen tieliikenteen sopimus. Tässä sopimuksessa määritellään rajat ylittävän henkilö- ja tavara-liikenteen ehdot Suomen ja Venäjän rajalla. Tästä sopimuksesta kumpuavat esimerkiksi säännöt, joilla rajoitetaan polttoaineen tuomista rajan yli sekä taksialan säännökset rajat ylittävässä liikenteessä. Tämä sopimuksen pohjalta myös toimii valtioiden välinen sekakomissio sopimuksen toimeenpanemisen ja valmistelun tehtävissä.

Varsinaista lähialueyhteistyötä koskeva sopimus on solmittu valtioiden liikennevirastojen välillä (Liikennevirasto ja Rosavtodor). 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 kehittämissuunnitelmien 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

Samalla tässä sopimuksessa luodaan pohja aluehallintojen väliselle lähialueyhteistyölle. Tarkemmin tällä tarkoitetaan Venäjän federaatiosubjektien ja Suomen ELY-keskusten välistä yhteistyötä. Alueiden välinen yhteistyö on jaettu sopimuksessa seuraavasti:

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

Tämän jaon pohjalta aluehallinnot ovat solmineet keskenään omia yhteistyöohjelmia. Näissä yhteistyöohjelmissa linjataan, mihin asioihin yhteistyö kohdistuu ja ketkä ovat virastojen vastuuhenkilöt näissä yhteistyöasioissa. Esimerkiksi Leningradin alueen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen välisessä yhteistyöohjelmassa kiinnitetään huomiota liikenneturvallisuuteen, innovaatioteknologioihin, tieverkon kunnossapitoon, EU-hankkeisiin (CBC), uusien liikennekäytävien suunnitteluun sekä johtajien ja asiantuntijoiden työkokouksiin. Karjalan tasavallan ja Pohjois-Savon ELY-keskuksen vuodelle 2016 solmittu yhteistyöohjelma puolestaan keskittyy sorateiden kunnossapitoon, siltojen kunnossapitoon ja kuntoarvioihin, autoteiden tiepäällyskorjauksiin, liikenneturvallisuuteen, ajoneuvojen punnitukseen ja painovalvontaan sekä rajanylityspaikkojen tieverkoston kehittämiseen. Sopimuksissa myös tunnustetaan side CBC-hankkeisiin, joka tiivistää kahden yhteistyömuodon välistä sidettä.

Sen sijaan Arkangelin ja Murmanskin alueiden kanssa ELY-keskukset eivät ole solmineet yhteistyöohjelmia. Syy tälle yhteistyöohjelmien puuttumiselle oli haastatteluiden mukaan yksinkertaisesti se, ettei kahdenvälistä yhteistyötä tehdä kovin aktiivisesti pohjoisessa. Tästä teemasta puhutaan enemmän myöhemmin, mutta jo tästä näkyy selvästi se, että yhteistyö on aktiivisinta etelämpänä rajaa.

4 Lähialueyhteistyön toteutuminen

4.1 Tahtotila – miksi lähialueyhteistyötä tehdään?

Aineistosta useimmiten noussut motiivi tehdä lähialueyhteistyötä on liikenneturvallisuuden edistäminen. Suomalaisten kehittämistyö venäläisen tiestön parissa ajaa suomalaista etua turvallista rajaliikennettä lisäten. 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, niin se on etu Suomellekin eli halutaan viedä sitä liikenneturvallisuusasiaa ja korostaa siellä. --- Niin ja jos rupeet miettimään sitä niin sitä aika äkkiä siirrytään puhtaasta liikenneturvallisuustoiminnasta kunnossapitoon ja mitenkö sillä on vaikutuksia liikenneturvallisuuteen ja mitenkö sillä tien kunnolla on vaikutuksia. Se on aika hyvä linkki aika moneen asiaan. Se on siellä taustalla aina." (POS ELY)

Rajaliikenteellä on myös merkittävä side taloudellisiin tekijöihin. Lähialueyhteistyöhankkeilla, etenkin LIP-hankkeilla parannetaan niin tavara- kuin henkilöliikenteen sujuvuutta. Tämä taas näkyy suurempana taloudellisena toimintana 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 siinä on että jossakin vaiheessa uskotaan että nää pakotteet poistuu, jossakin vaiheessa ruflan kurssi vahvistuu siten että muun muassa matkailun osalta nyt on jo uudelleen virkistymistä tapahtumista, eli venäläisiä matkailijoita liikkuu Ivalossa, Rovaniemellä ja Suomessa Ouluun saakka tulee täältä pohjoisesta hyvin paljon. Siinä on sitä potentiaalia. Kyllä suomalainen tavaravienti 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." (LAP ELY)

Kansainvälisyys voidaan nähdä myös itseisarvona. Tällöin yhteistyö voi näyttäytyä enemmän seremoniallisena kuin varsinaisena kehitystoimintana. Tätä osaa yhteistyöstä voidaankin tarkastella esimerkiksi paradiplomatian käsitteen kautta (esim. Klatt & Wassenberg 2017). Viranhaltijat voivat saada kansainvälisyydestä henkilökohtaista hyötyä oman ammatillisen oppimisen kautta.

"Ja sit myöskin ihan tällainen, ehkä niinku kaiken kaikkiaankin halutaan sitä kansainväliseen kontaktiin. --- Kyl mä luulen et se on arvo sinänsä." (KAS ELY)

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

ELY-keskuksilla tahtotila tehdä yhteistyötä on hyvin sisäsyntyistä. Toisin sanoen syyksi tehdä yhteistyötä ei nähdä valtion ohjaus vaan omat viranomaisyön intressit. ELY-keskuksissa nähdään, että yhteistyö venäläisten viranomaisten kanssa tukee heitä omassa työssään suomalaisen liikenneverkon kehittämisessä. Samoin ELY-keskuksissa koetaan, että yhteistyön kautta he voivat ajaa Suomen etua kansainvälisesti, joka koetaan osaksi viranomaisyhteistyötä. Viranomaisten henkilökohtaiset suhteet rajan toisella puolella oleviin viranomaisiin voidaan nähdä voimavarana yhteistyön tekemiselle.

"I think that the personal factor strong in these sphere. 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)

Toinen syy ELY-keskuksille tehdä yhteistyötä on sidosryhmätoimijoiden etujen ajaminen raja-alueilla. ELY-keskusten yhteydenpito venäläisiin viranomaisiin nähdään tärkeänä alueellisille toimijoille Suomessa. Alueen edun ajaminen nähdään myös aluekehitysnäkökulman kautta kummankin puolin rajaa.

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

Myös aluekehittäminen nähdään osasyynä lähialueyhteistyön tekemiselle, jota käsiteltiin myös aiheen tutkimuskirjallisuuden katsauksessa. Rajaseudut muodostavat oman erityislaatuisen alueen, joiden kehittämisessä myös rajanaapuri nähdään merkittävänä ulottuvuutena. Raja-alueilla on omat vahvuudet ja heikkoutensa, mutta raja nähdään pääasiassa haastatteluissa mahdollisuudeksi aluekehityksen näkökulmasta.

"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)

Se, onko lähialueyhteistyöhön osallistuminen valtion aluehallinnon toimijoille Suomessa 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.

Ohjauksen puute ei tarkoita kuitenkaan sitä, etteivätkö toimijat pitäisi valtionhallinnon sisällä yhteyttä toisiinsa. 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 ELY-keskukset eivät kuitenkaan koe valtionhallinnon puolelta, vaikka vuoropuhelu ja siteet keskuhallintoon 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)

Venäjällä puolestaan ohjaus näkyy kahdella eri tavalla. Ensiksi, valtion aluehallinnon kohdalla (Rosavtodorin alueelliset virastot) ohjaus näkyy todella voimakkaana, jopa niin että alueellisten toimijoiden autonomian nähdään olevan erittäin rajattua. Toisaalta, muiden toimijoiden, kuten SPBTRD:n ja federaatiosubjektien organisaatioiden kohdalla valtionhallinnon ohjausta ei koeta voimakkaana.

Se miksi toimintaa tehdään CBC-ohjelmien piirissä, johtuu haastattelujen perusteella kahdesta seikasta. Ensiksi, CBC-ohjelmat ovat harvoja väyliä tehdä lähialueyhteistyötä ylipäänsä talouspakotteiden aikana. 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 myös rahoituksen puolesta 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.

4.2 Oppiminen - millaisissa asioissa yhteistyötä tehdään ja miten?

Tietojenvaihto ja oppiminen rajan yli rajautui selvästi kolmeen eri teemaan. Ensiksi, yhteistyössä ollaan kiinnostuneita talvihoidosta ja teiden kunnossapidosta. Toiseksi, teiden rakentamismenetelmät ja standardit ovat suurena kiinnostuksen kohteena. Kolmanneksi, hallinnolliset järjestelyt kuten kilpailutukset ja urakkamallit kiinnostavat toimijoita suuresti. Rajaseutujen tai yhteistyöohjelmien välillä ei ollut eroa opittavista asioista, vaan samat teemat olivat läsnä kaikilla alueilla.

Varsinaisista toimintapolitiikoista etenkin teiden talvihoito ja kunnossapito ovat venäläisten kiinnostuksen kohteena. Tämä teema oli konkreettisista toimintapolitiikoista ja ammatillisesta yhteistyöstä kaikilla alueilla selvästi eniten pinnalla. Venäläiset kaipaavat haastateltujen mukaan hyvin konkreettisia esimerkkejä. Yksi esimerkki näistä on työnäytökset ja työmaakierrokset.

"...siellähän Venäjällä on nyt vielä tässä alueellisessa tienpidossa ja talvihoidossa systeemi joka jolla tavalla muistuttaa 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. --- Kilpailutettu tienpito ja kalusto, tietysti urakoitsijien ei kannata mitään vanhoja romuja pitää koska se on tehotonta." (KAS ELY)

Toinen alue, jossa venäläiset oppivat suomalaisilta on teiden rakentaminen. Suomalaisia rakennekäytäntöjä viedäänkin Venäjälle ohjelmien ja kahdenvälisen yhteistyön kautta, vaikka haasteita tässä onkin. Monesti haasteet liittyvät standardeihin, jota rajoittavat uusien metodien ko

"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)

Hankehallinto-osaamisen siirtäminen suomalaisilta venäläisille tulee pääasiassa CBC-ohjelmaorganisaation kautta. Toisinaan suomalaiset auttavat venäläisiä itse hankkeiden järjestelykysymyksissä, niin hallintokäytännöissä neuvoen kuin konsultteja kilpailuttaen. Kahdenvälisessä yhteistyössä hallinnollisten järjestelyiden oppimisesta merkittävämpi osa kuitenkin keskittyy kilpailutukseen, urakoiden organisointiin ja muuhun käytännön toiminnan järjestelyihin liittyviin kysymyksiin.

"...esimerkiksi pidetty ihan aihekohtaisesta vaikkapa kunnossapidosta missä meillä mennään ja kerrottu et tää on hyvä esimerkki siitä että silloin 10 vuotta sitten heillä oli tämmönen kilpailukuvio alkamassa ja alueurakan kesto oli yks vuosi eli joka vuosi tehtiin kilpailutuspaperit. Siel on kans siirrytty viisivuotisiin," (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 toteutumista.

"Kyllä se siinä käytännön ohjelmatason asioiden hankskaamisessa 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 hankskaamiseen mut muuten ei." (Karelia CBC)

Kun puhutaan oppimisen suunnasta, eli kumpi oppii kummalta, pääasiassa toimintapolitiikkaa siirretään Suomesta Venäjälle. Haastatteluissa ei tullut kuitenkaan ilmi, miksi oppiminen tapahtuu juuri tähän suuntaan. Huomattavaa on kuitenkin se, että kaikki haastattelut toimijat tunnistavat oppimisen pitkälti yksisuuntaisena. Haastatteluissa tunnistettiin yksittäistapauksia, joissa voidaan myös oppia myös Venäjältä, vaikka se nähdäänkin harvinaisena. Haastateltavat selkeästi haluavat löytää Venäjältä opittuja asioita, vaikka se onkin vaikeaa. Toisin sanoen, haluna olisi saada oppiminen kaksisuuntaiseksi mutta kokemukset yhteistyöstä eivät ole antaneet syytä uskoa tähän.

"...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)

Kun siirrytään tarkastelemaan hallinnontasojen välillä tapahtuvaa oppimista, RADORissa nähdään, että se keneltä opitaan, riippuu yhteistyötasosta. Federatiivisia ja valtionhallinnon toimijoita kiinnostaa enemmän valtioneuvoston politiikka, kun taas käytännön asioita siirretään paikallisesti. Europasaatiota ei kiistetty, nimittäin eurooppalaisten käytäntöjen siirtäminen nähtiin mahdolliseksi, joskin nimenomaan federatiivisella tasolla.

"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)

Lähialueyhteistyön teoriaa tarkastellessamme europasaation käsite nousi voimakkaasti esille aiemmista lähialueyhteistyötä käsittelevistä tutkimuksista. Aiemmasta aiheen tutkimuksesta poiketen, tämän selvityksen kontekstissa europasaatiota ei ole näkyvissä. Vaikka EU:n hankehallinnon ja muiden normien läsnäolo hankkeissa onkin mukana, suurempaa arvoperustan siirtymää Venäjälle ei nähdä.

"... sillen kun eurooppalaisesta rahoituksesta puhutaan, niin EU:n sääntöjähän noudatetaan. Mutta sitä mie en osaa sanoa pystyykö tätä kautta ujuttamaan niitä eurooppalaisia käytäntöjä laajemmin

sinne Venäjän hallintoon ja heidän omiin rahoitusmekanismeihin käytettäväksi, sitä mie epäilen aika paljon." (Kolarctic CBC)

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

"...esimerkiksi 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 päällyste hyvää meidän mielestä." (KAS 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.

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

Kahdenvälisen yhteistyön sopimus pohjan merkitys nousi haastatteluissa esille. Sopimusjärjestelmällä ei nähdä olevan merkitystä, vaikka sen turvaama toiminta onkin hyvästä. Toisilla alueilla sopimuksia

"En tiiä johtuaks 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)

Projekteista saatuja tuloksia halutaan hyödyntää myös muualla kuin pelkästään projektialueella. Esimerkiksi vaikka pyöräilytiehankkeessa Svetogorskissa pääpaino onkin infrastruktuurin kehittämisessä, projektiin kuuluu myös selvitystyötä, jonka tulokset halutaan laajemmin käyttöön muuallakin Venäjällä. Täten oppiminen ei koskisi vain aluetta, vaan laajemmin kansallista tapaa 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)

4.3 Toimijat - ketkä osallistuvat yhteistyöhön?

Toimijoiden roolin selvittäminen esitellään yksityiskohtaisesti kappaleessa 3. Tässä kappaleessa kiinnitetään huomiota toimijoiden välisiin suhteisiin rajan yli sekä siihen, miten yhteistyö jakautuu kahdenvälisen ja CBC-ohjelmien pohjalta tapahtuvan yhteistyön välillä.

Haastatteluissa Väyläviraston vastuuksi koetaan Moskovan, eli Rosavtodorin ja Mintransin kanssa lähialueyhteistyön koordinoiminen. Suomen 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 suhteessa venäläisiin yhteistyökumppaneihin on pysynyt pitkään samana. Tämän aluejaon syntyä ei tiedetä etenkään Pohjois-Pohjanmaalla, jossa Arkangelin alueen kanssa tehtävä yhteistyö näyttää jopa erikoiselta.

"Tässä on jonkinlainen perinne sieltä hyvin kaukaa niin sanotusta tiehallintoajasta. On tullut tällainen 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)

Toimintakenttä kuitenkin 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 eli CBC-hankkeisiin ja muihin kansainvälistä rahoitusta saaviin projekteihin. Samalla tavalla Pohjois-Savon ELY-keskuksen ja Karjalan tasavallan yhteistyö kohdistuu nimenomaan tasavallan tieliikenne-ministeriöön, ei avtodoriin. 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.

"2017 muistaakseni kävi Venäjän puolelta delegaatio Arkangelin alueelta ja he halus tietoa tästä meidän toiminnasta, kunnossapidosta ja yleensä miten ELYt toimii. Kyllä tällaisia tapaamisia on enemmänkin Venäjältä meillemme satunnaisia ollut mutta ei sellasta säännöllistä kahdenvälisestä ei ole." (LAP 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, vaikka 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 kontaktien kanssa tuntuu selvältä. Vastuunjako vastaa haastatteluiden perusteella hyvin paljon yhteistyösopimuksessa määriteltyä aluejakoa. Tosin yksittäisissä tapauksissa näistä vastuujaosta 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 hankintalaukeen tehävät, niin se kääntyy meille Lapin suuntaan." (LAP ELY)

Mielenkiintoista pohjoisessa on myös yhteistyöorganisaation muuttuminen. 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 toimivaltakysymykset vaihtuvat ehdottomasti 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." (LAP ELY)

Yhteistyö federatiivisiin toimijoihin, eli Rosavtodorin alueellisiin yksiköihin, ei ole tiivistä. Mikäli yhteistyötä on, se perustuu hyvin vahvasti henkilökohtaisiin suhteisiin. Tämä Rosavtodorin alueellisten osastojen kanssa tehtävälle yhteistyölle 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)

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 yhteistyösopimuksissa. 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. Haastattelut, joiden suhde federaatiosubjektiin on tiivis, eivät näe Radoria merkittävänä kumppanina. Samaten haastattelut, jotka näkevät Radorin kanssa tehtävän yhteistyön tiiviinä, eivät tunnusta federaatiosubjektin kanssa tehtävää yhteistyötä aktiiviseksi.

Sama huomio liittyy myös alueellisen tiehallinnon, eli avtodorien näkemiseen merkittävänä yhteistyökumppanina. Samat alueet, jotka näkevät Radorin merkittävänä kumppanina tekevät tiivistä yhteistyötä myös 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.

Yhteistyö Rosavtodorin näyttäytyy olevan riippuvainen henkilökohtaisista suhteista. Ainakin Kaakkois-Suomessa Rosavtodorin kanssa tunnustetaan side, sillä Rosavtodorin nykyisessä johdossa on henkilöitä, jotka aiemmin vaikuttivat Leningradin alueen tiehallinnossa. Täten henkilösuhteet vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, vaikka virkamiehet vaihtaisivatkin organisaatioita.

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. Tosin, myöskään Arkangelin alueella ei ole tieverkkoa rajalla, mutta silti yhteistyö Arkangeliin on olemassa. Pietarin kaupungin asema onkin hieman erikoinen, sillä se on federatiivinen kaupunki, jolloin kunta- ja aluehallinnon toimijana on sama organisaatio.

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 ohjelmaston asioiden hankskaamisessa eli ollaan yhteydessä omiin hankkeisiimme ihan hakuvaiheesta asti toteutuksen ja lopetukseen asti. --- Me ei olla tietenkään tämmöisessä viranomaisen välisessä yleisessä yhteydenpidossa nii ei olla siellä mukana muuten ku ehkä jos tarvitaan hankkeen käytännön hankskaamiseen mut muuten ei." (Karelia CBC)

Toimijoiden suhde perustuu hyvin vahvasti henkilösuhteisiin. Heti kun suhde on luotu, on yhteistyö helpompaa ja informaalimpaa. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen läheinen suhde Luoteis-Venäjän tiehallintoon johtuu pohjimmiltaan siitä, että aiemmin Leningradin oblastin palveluksessa toimivia viranhaltijoita on siirtynyt federatiivisen tiehallinnon palvelukseen. Samalla tavalla henkilöiden vaihdokset aiheuttavat haasteen yhteisölle, sillä henkilökohtaiset suhteet pitää luoda kaikkien henkilöiden kanssa uudelleen. Henkilökohtaisten suhteiden on myös pysyttävä 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)

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)

Yhteistyö eri toimijoiden kanssa toteutuu erilaisena. Esimerkiksi kaakossa SPBTRD:n kanssa tehdään enemmän CBC-hankkeita verrattuna federaatio-subjektiin. Yhteistyön seremoniallisuus aluehallinnon kanssa näyttäytyy tiiviimältä kuin esimerkiksi direktoraatin.

"I think usually not, I mean no I wouldn't say we touched upon some other subjects with the exception the projects actually themselves." (SPBTRD)

Tiivistettynä, yhteistyötoiminta Suomen ja Venäjän välillä jakautuu kahteen leiriin – etelämpänä tehdään yhteistyötä suoraan kahdestaan komitean tai ministeriön kanssa, kun taas pohjoisessa Barentsin alueen kontekstissa avtodorien ja Radorin kanssa.

4.4 Ongelmat - mitä haasteita yhteistyöhön liittyy?

Yhteistyön esteinä nähtiin monia erilaisia tekijöitä. Ensimmäisenä haasteena nähtiin venäläisten viranomaisten toimivaltuuksien rajallisuus. Tämä korostui etenkin valtion aluehallinnon puolella, eli Rosavtodorin alueellisten yksiköiden kohdalla.

"Mut sitten jos palaan siihen Kolatiehallintoon niin siin on semmonen mutka matkassa että heidän ohjaus ja esimiehet on Moskovassa ja he katsovat rajan takana olevaa POS ELYä vähän pienenäkin toimijana. Asiat pitäis hoitaa Moskovaan heille päin et ruvettais yhteistyöhön. Eli heidän kumppanina olis sitten Väylävirasto ellei sitten ministeriö." (POS ELY)

Käytännön tasolla tapahtuvassa yhteistyössä ongelmaksi mainittiin valtioiden välillä eroava standardit. Venäläisten standardien muuttaminen tai edes niistä joustaminen voi olla haastavaa, mutta kuitenkin mahdollista pitkällä aikavälillä. Tästä problematiikasta johtuu, ettei kopioimalla oppiminen rajan yli ole mahdollista. Venäläiset standardit ovat erilaisia mutta ajoittain myös tiukempia, esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnissa.

"Ja ehkä näissä LIP-hankkeissa oli EIA eli Environment Impact Assessment -asia, ainakin EU:n kannalta ongelma koska Venäjä ei oo ratifoinut EIA:n sopparia mut sitten käytännössä heillä on ihan samanlaiset joskin vähän rankemmatkin arviointikriteerit ympäristöhankkeisiin. Siinä sitten piti vähän selittää EU:n puoleltakin että kyllä Venäjälläkin on nämä asiat otettu huomioon vaikka sitä EIA:ksi sanotakkaan. Samanlaisia prosesseja ja tämmöstä."
(Karelia CBC)

Kieli tunnustetaan ajoittain merkittäväksi haasteeksi yhteistyössä. Tosin tämäkin näyttöytyy haasteena suhteelliseen pieneen, sillä tulkit ovat aina mukana, mikäli tapaamisia venäläisten viranomaisten kanssa järjestetään. Nykyään yhä useampi venäläinen viranomaispuhuttaja puhuu englantia, vaikka virallisessa yhteistyössä nojataan vahvasti tulkkeihin. Vaikka kielimuurin on nähty helpottuneen vuosien varrella, nähdään edelleen, että etenkin pohjoisemmilla alueilla viranomaisten englannin kielen osaaminen

"No se kieliongelma on sinänsä tulkkiavulla pystytty taklaamaan, jonkin verran kanssa käytetään jopa englantia joidenkin henkilöiden kanssa. Se ei ole, kun sen sisältää niin se ei ole mikään ylitsempäsemätön ongelma." (LAP ELY)

Syy miksi kieli, kulttuuri tai hallinto eivät aseta haasteita yhteistyölle, sillä suomalaiset hoitavat osansa todella ammattimaisesti. 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)

Ongelmia nähtiin myös yhteistyöprojektien ulkopuolella. Etenkin vastuiden jakaminen toimijoiden välillä on ollut haastattelujen perusteella puutteellista, kun puhutaan hankkeiden pohjalta syntyneiden väylien taikka tietojärjestelmien ylläpidossa. Myös vastuunjako ja koordinaation hankkeiden toteutusvaiheessa on tuottanut ajoittain ongelmia.

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 direktorian kanssa, niin tosiaan se on sanoisko mun mielestä, tää on mun mielipide, se on ensimmäinen venäläinen organisaatio jossa mä en tunnista semmosta vanhaa neuvosto-liittolaista oikein mitään piirrettä enää." (KAS 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. Ongelmat ovat pitkälti Venäjän hallinnon sisäisiä, eivätkä rajan ylittävien suhteiden ongelma.

"Sehän oli semmonen aika myrskynen kokous missä venäläiset syytteli toisiaan sillä et miks tää homma ei etene ja sitten tää NDPTL:n Olga Kurkova ainakin kuvainnollisesti löi nyrkkiä pöytään että tää homma pannaan nyt poikki tästä näinikkään jollei nyt rupee tapahtumaan ja aika pian sit direktoraatti otti homman hanksaan siitä." (KAS ELY)

Hankkeiden venyminen johtuu monesti sopimusten allekirjoittamisesta. Venäjän puolella kyse on edellä mainituista toimivaltakysymyksistä, Suomessa puolestaan organisaatiomuutoksista.

"Raja-Joosepin rajanylityspaikka ja sitten tää Kola-Lotta-tie, näissä odottaa vielä se grant contract allekirjoittamista sen takia kun tuli nyt tuo Väyläviraston nimenmuutos ja siellä ei ole siellä organisaatioissa valmiuksia allekirjoittaa tuota rahoitus-sopimuksia." (Kolarctic CBC)

Toimijoiden muuttuminen on hyvin iso ongelma joka vaikeuttaa yhteistyötä. Ääritapauksissa myös toimijoiden joutuminen vankilaan on haaste. 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 viitekehysten ja rahoituksen kehityshankkeille. Samalla kuitenkin hankkeiden puuttuminen aiheuttaa sen, ettei käytännön yhteistyölle nähdä aiheita. Täten CBC-ohjelmat ovat kaksiteräinen miekka – mahdollistamalla paljon, mutta myöskin tarkoittamalla sitä, ettei toimijoilla ole aina intressiä tehdä yhteistyötä ilman hankerahoitusta.

"Yleensä tämä vaikuttaa, jos ei oo tämmösiä hankkeita, ei oo yhteistä pintaa missä me oltais yhteistyössä." (POP ELY)

Yksi oletus on ollut, että kansainväliset kriisit voisivat toimia yhteistyön rajoitteena. Tämä oletus ei näytä saavan kannatusta, sillä yhteistyön nähdään toimivan kansainvälisen politiikan tilanteesta riippumatta. Kuvainnollisesti substanssiosaajien yhteistyön nähdään toimivan maailmanpolitiikan ulkopuolella.

"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)

5 Johtopäätökset

Venäjän alue- ja valtionhallinnon suhteet ovat olleet kautta historian ongelmalliset ja alati muuttuvat. Nämä samat ongelmat ovat edelleen nähtävissä niin aineiston kuin aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta lähialueyhteistyön vastuujaossa. On siis myös täysin ymmärrettävää, että kaikki suomalaiset toimijat eivät ole yhtä tietoisia venäläisestä viranomaiskentästä tieliikenne-sektorilla. Tämä korostaa selvityksen tarvetta, mutta jatkuva muutostila aiheuttaa myös haasteen tiedon vanhenemisen kautta.

Europasaation merkitys lähialueyhteistyössä, etenkin ENI CBC-ohjelmissa on todettu aiemmissa tutkimuksissa merkittäväksi. Vaikka EU:n rahoittamien CBC-hankkeiden rooli yhteistyössä onkin kiistatta valtavan suuri, haastatteluiden perusteella tieliikennepolitiikan saralla tapahtuvassa yhteistyössä europasaation merkitys on pieni. Edes CBC-ohjelmien tavoitteiden kohdalla ei ole havaittavissa europasaation motiivia. Toisin sanoen, suomalaiset toteuttavat yhteistyötä omista tavoitteista ja lähtökohdista, eikä EU:n tavoitteenasettelu ole näkyvää yhteistyöhankkeissa.

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 kullakin hetkellä. 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. Ilman CBC-hankkeita yhteistyö voidaan nähdä turhana tai tarpeettomana, vaikka suhteita ylläpidettäisiinkin.

Yhteistyöverkostot eroavat eri rajaseutujen välillä. Missä kaakossa ja Karjalassa yhteistyötä tehdään vahvasti 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 aluehallinnolta ministeriötason virkamiehiä, Barentsin alueen yhteistyötä tehdään virastotason toimijoiden eli avtodorien kanssa. Kokonaiskuvaa haastateltavissa yhteistyöverkostosta ei ollut, joten kukin vastaa omasta yhteistyöverkostostaan mutta säännöllistä koordinaatiota valtionhallinnon ja aluehallintojen välillä ei ole nähtävissä. Tämä luo oletettavasti myös haasteita lähialueyhteistyön yhteisen linjan saattamiselle, kun jokaisella osapuolella ja alueella on omat tavoite- ja tilannekuvansa yhteistyöstä.

Lähialueyhteistyö näyttäytyy aineiston perusteella hyvin henkilöperusteiselta. Myös kirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että tämä henkilökeskeisyys on yleistä monien muiden politiikan alueiden yhteistyöverkostoissa. Se, että kaikki pohjautuu henkilöiden kahdenvälisiin suhteisiin, liittyyne 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. Tämän tutkielman aineistosta nousee

myös 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 motivaatio tai resurssit ovat vähäisiä. 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.

Suurin osa muista yhteistyön ongelmista liittyy organisaatioiden resursseihin ja toimivaltuuksiin yhteistyössä. Venäjän federatiivisesta tieverkosta vastaavien viranomaisten vähäiset toimivaltuudet nähdään yhteistyön esteenä. Toisaalta myös taloudelliset mahdollisuudet niin resurssien vähäisyyden kuin lainsäädännön rajoitteiden kautta aiheuttavat vaikeuksia yhteistyössä. Täten yhteistyön kehittämisessä olennaista olisikin tarkastella yhteistyöorganisaatioita ja näiden suhteita, sillä kielen tai kulttuurin ei nähdä johtavan ongelmiin yhteistyössä.

Yhteistyön pohjalta opitaan paljon asioita eri toimijoilta. Oppimisen suunta on selvästi Suomesta Venäjälle. Yksittäisiä asioita voidaan oppia Venäjältä, mutta tämä nähdään enemmän tahtotilana kuin käytäntönä. Selvityksen otsikko viestii asian yksisuuntaisuuden ongelman. Onko siirtymän suunta todellisuudessa siitä, ettei suomalaisilla olisi opittavaa venäläisiltä vai onko tämä epätasapaino enemmän historiallinen rakenne? Haastatellut asiantuntijat ovat hyvin varovaisia sanomaan suoraan, että venäläisiltä ei ole paljoa opittavia hyviä käytäntöjä, ja tahtotilaa lisätä oppimista kumpaankin suuntaan löytyy kaikilta osapuolilta.

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 ulkopuolelle merkittävän osan siitä arkisesta yhteistyöstä mitä maiden ja alueiden viranomaisten välillä käydään.

Selvityksen rajoitteet liittyvät vahvasti aineiston keräämiseen ja laajuuteen. Suomalaisten virkamiesten haastattelemisen 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 Rosavtodorin ja ministeriön virkamiesten haastattelemineen olisi ollut varmasti hyödyllistä, mutta selvityksen 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 haastavaa, Venäjän valtionhallinnon virkamiesten saaminen mukaan haastatteluihin olisi ollut lähes mahdotonta.

Lähteet

- 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.
- Filténborg, 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).
- 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.
- 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.
- 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.

-
- 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.
- 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.
- Paasi, A. (1999). Boundaries as social practice and discourse: The Finnish-Russian border. *Regional Studies*, 33(7), 669–680.
- Paasi, A., & Zimmerbauer, K. (2016). Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A*, 48(1), 75–93.
- Shlyamin, V. A. (2008). *Venäjän muuttuva liiketoimintaympäristö. Venäläis-suomalaisten taloussuhteiden kehitys*. Boardman.
- 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.
- 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.



ISSN 2490-0745
ISBN 978-952-317-707-9
www.vayla.fi