



Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö vuosina 2004–2009

Evaluaatioraportti

Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö vuosina 2004–2009

Evaluaatioraportti

Pauliina Aarva (toim.)

Tämän evaluaation on tilannut Suomen ulkoasiainministeriö kilpailutuksen perusteella Impact Consulting Oy Ltd:ltä. Raportin näkemykset ja suositukset ovat riippumattomien asiantuntijoiden laatimia ja perustuvat evaluaatioaineistoon. Ne eivät välttämättä edusta ulkoasiainministeriön kantaa.

Sisällysluettelo

Lyhenteet	3	4. Havainnot	39
Tiivistelmä	5	4.1. Lähialueyhteistyön toteutuminen	
Abstrakt	5	vuosina 2004–2009	39
Abstract	5	4.1.1. Tarkoituksenmukaisuus	39
Yhteenvedo	7	4.1.2. Tuloksellisuus	41
Sammanfattning	9	4.1.3. Tehokkuus	45
Summary	11	4.1.4. Vaikutukset	47
Lukijalle	13	4.1.5. Kestävyys	50
		4.1.6. Täydentävyys ja lisäarvo	53
1. Johdanto	14	4.2. Hankehallinto ja tiedotus	55
1.1. Evaluaation tarkoitus	14	4.3. Näkemyksiä lähialueyhteistyön muutostarpeista	
1.2. Lähialueet ja Suomi	15	vuonna 2010	60
1.3. Kansainväliset ohjelmat ja aloitteet		4.3.1. Suomen ja Venäjän ministeriöiden ja	
Luoteis-Venäjällä	17	hanketoteuttajien näkemyksiä	60
		4.3.2. Julkinen keskustelu	
2. Lähialueyhteistyö	19	Suomen tiedotusvälineissä	61
2.1. Suomen ja Venäjän välisen			
lähialueyhteistyön tausta ja tavoitteet	19	5. Tulokset tiivistetysti	63
2.2. Lähialueyhteistyön rahoitus	22		
2.3. Lähialueyhteistyön muodot ja hallinnointi	24	6. Päätelmät ja suositukset	66
2.4. Hanketoiminta vuosina 2004–2009	26	6.1. Lähialueyhteistyön toimintaympäristöön	
2.4.1. Ympäristö	27	ja rakenteeseen liittyvät päätelmät ja suositukset	66
2.4.2. Sosiaali- ja terveydenhuolto	27	6.2. Hankehallintoa koskevat päätelmät ja suositukset	69
2.4.3. Taloudellinen yhteistyö	28		
2.4.4. Säteily- ja ydinturvallisuus	29	7. Lähdeluettelo	72
2.4.5. Maa- ja metsätalous	31		
2.4.6. Oikeusala	32	Liitteet	
2.4.7. Sisäasiat ja lainvalvonta	32	Liite 1. Tehtäväkuvaus	74
2.4.8. Opetusala	33	Liite 2. Haastateltujen henkilöiden määrä	
2.4.9. Kansalaisyhteiskunta	33	suomalaisissa ja venäläisissä organisaatioissa	93
2.4.10. Hallinnon kehittäminen	34	Liite 3. Haastattelujen teemat	95
2.4.11. Muut hankkeet	34	Liite 4. Yksityiskohtaiseen tarkasteluun valitut	
		hankkeet sektoreittain	97
3. Evaluaation toteuttaminen	35	Liite 5. Kansainvälisille rahoituslaitoksille ja järjestöille	
3.1. Aineiston keruu	35	myönnetty lähialueyhteistyörahoitus	
3.2. Aineiston analyysi	37	vuosina 2004–2009	106
3.3. Rajoitukset	37	Liite 6. Evaluaatioryhmän jäsenet	107

Lyhenteet

BEAC	Barentsin euroarkkinen neuvosto	IOM	International Organisation of Migration (Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö)
CBC	Cross Border Cooperation (Rajat ylittävä yhteistyö)	KKK	Keskuskauppakamari
CBSS	The Council of the Baltic Sea States (Itämeren valtioiden neuvosto)	KTL	Kansanterveyslaitos
CBU	Cross Border University	kv	Kansainvälinen
CEG	Contact Expert Group (Venäjälle IAEA:n tukemana annettavan kansainvälisen ja kahdenvälisen ydinjäteavun koordinoitiryhmä)	LAY	Lähialueyhteistyö
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki)	Logframe	Logical framework approach (Logframe -projektisuunnittelun ja -hallinnan väline)
EERC	Economic Education and Research Consortium	LYHTI	Ulkoasiainministeriön ylläpitämä lähialueyhteistyöhankkeiden rekisteri
EHEA	European Higher Education Area (Eurooppalainen korkeakoulualue)	MATRA	Netherlands' Social Transformation Programme
EIB	European Investment Bank (Euroopan investointipankki)	NDEP	Northern Dimension Environmental Partnership (Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuus)
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights (EU:n demokration ja ihmisoikeuksien tukiohjelma)	NDPHS	Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being (Pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveyskumppanuus)
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument (Eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden väline)	NDT	Non-Destructive Testing (ainetta rikkomaton testaus)
ESR	Euroopan sosiaalirahasto	NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation (Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö)
EU	Euroopan unioni	NIB	Nordic Investment Bank (Pohjoismaiden Investointipankki)
Filha ry.	Finnish Lung Health Association (vuoteen 2003 saakka Hengitys ja Terveys ry)	Nopef	Nordic Project Export Fund (Pohjoismaiden projektivientirahasto)
Finnvera	Suomen valtion omistama erityisrahasto yhtiö (joka perustettiin v. 1999 yhdistämällä Kehitysaluerahasto Oy ja Suomen Valtion- takuukeskus)	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
Fintra	Kansainvälisen kaupan koulutuskeskus	PCM	Project Cycle Management (Projektisyklin hallinta)
GEF	Global Environment Facility	PD	Professional Development (60 opintopisteen täydennyskoulutusohjelma)
HELCOM	Helsinki Commission (Helsingin komissio/ Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio)	Pk- yritykset	Pienet ja keskisuuret yritykset
IAEA	International Atomic Energy Agency (Kansainvälinen atomienergiajärjestö)	PU	Pohjoinen ulottuvuus
IBPP	Institution Building Partnership Programme	Rosatom	Venäjän ydinvoimalaitokset omistava valtionyhtiö
IFC	International Finance Corporation, World Bank Group (Kansainvälinen rahoitusyhtiö)	Rosstat	Venäjän valtion tilastotoimi
Interreg	Interregional Cooperation Programme (Alueiden välinen yhteistyöohjelma)	Rostech- nadzor	Venäjän säteily- ja ydinturvallisuudesta vastaava viranomaisinen
IKI	Instituutioiden välinen kehitysyhteistyö	SPDS	Safety Parameter Display System (järjestelmä, jolla seurataan tärkeimpiä turvallisuusfunktioita valvomosta)
ILO	International Labour Organisation (Kansainvälinen työjärjestö)	Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus

STUK	Säteilyturvakeskus	USAID	United States Agency for International Development (Yhdysvaltain kehitysyhteistyövirasto)
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Mongolia (Euroopan unionin avustusohjelma, joka on suunnattu entisen Neuvostoliiton maille, korvattu muilla rahoitusinstrumenteilla vuonna 2006)	VTT	Valtion Teknillinen Tutkimuskeskus
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (vuoden 2008 loppuun Kansanterveyslaitos ja Stakes)	WANO	World Association of Nuclear Operators (Ydinvoiman käyttäjien maailmanlaajuinen yhdistys)
UM	Ulkoasiainministeriö	WWF	World Wildlife Fund (Maailman luonnonsäätiö)
UNDCP	United Nations International Drug Control Program	YK	Yhdistyneet kansakunnat
UNODC/			
CARICC	United Nations Office on Drugs and Crime/ Central Asian Regional Information and Co-ordination Centre (YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto/ Keski-Aasian alueellinen tiedotus- ja koordinaatiokeskus)		

Tiivistelmä

Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö kattoi vuosina 2004–2009 eri toimintasektoreilla yhteensä noin 500 hanketta, joita tuettiin Suomen lähialueyhteistymäärärahoista 112 miljoonalla eurolla. Eniten tukea ovat saaneet ympäristöalan, taloudellisen yhteistyön sekä sosiaali- ja terveystalouden hankkeet lähialueilla eli Pietarissa, Karjalan tasavallassa sekä Leningradin ja Murmanskin alueilla. Toiminnan saavutuksia arvioitiin evaluoimalla yksityiskohtaisesti 55 hanketta, analysoimalla yhteistyötä koskevat strategia- ja ohjelma-asiakirjat sekä haastatteleamalla noin 300 henkilöä Suomessa ja Venäjällä. Lähialueyhteistyö on ollut yhdistelmä hyvien naapuruussuhteiden hoitamista ja yhteisiä suomalais-venäläisiä kehittämishankkeita. Siitä on hyötynyt niin venäläinen kuin suomalainenkin osapuoli. Lähialueilla on omaksuttu hyviä työkäytäntöjä, parannettu hallintoa sekä vahvistettu taloudellista yhteistyötä ja kansalaisyhteiskuntaa. Lähialueyhteistyön myötä on syntynyt runsaasti hyvin toimivia suomalais-venäläisiä yhteistyöverkostoja ja tiedonvaihto viranomaisten kesken on helpottunut. Evaluationen pääsuositus on, että lähialueilla tehtävä yhteistyö jaotellaan kolmeen osa-alueeseen, joita ovat (a) kahdenvälinen lähialueyhteistyö (b) kansainvälinen alueellinen yhteistyö ja (c) Suomen omat aloitteet lähialueilla.

Abstrakt

Åren 2004–2009 omfattade närområdessamarbetet mellan Finland och Ryssland ungefär 500 projekt på olika sektorer som fick 112 miljoner euro i understöd från Finlands anslag för närområdessamarbete. De största bidragen har gått till projekt inom miljöområdet, det ekonomiska samarbetet och social- och hälsovården i närområdena, dvs. i S:t Petersburg, Karelska republiken, Leningradregionen och Murmanskregionen. Utfallet av verksamheten utvärderades genom detaljevaluering av 55 projekt, genom analys av samarbetets strategi- och programhandlingar och genom intervjuer med ca 300 personer i Finland och i Ryssland. I närområdessamarbetet kombineras omvårdnaden om goda grannrelationer och gemensamma finsk-ryska utvecklingsprojekt. Samarbetet har varit till nytta för både den ryska och den finländska parten. I närområdena har man tillägnat sig goda arbetsrutiner, förbättrat förvaltningen och stärkt det ekonomiska samarbetet och civilsamhället. Genom närområdessamarbetet har det uppstått rikligt med välfungerande finsk-ryska samarbetsnätverk och informationsutbytet mellan myndigheterna har blivit lättare. Den primära rekommendationen i evalueringen är att samarbetet i närområdena ska delas in i tre delområden: (a) bilateralt närområdessamarbete (b) internationellt regionalt samarbete och (c) Finlands egna närområdesinitiativ.

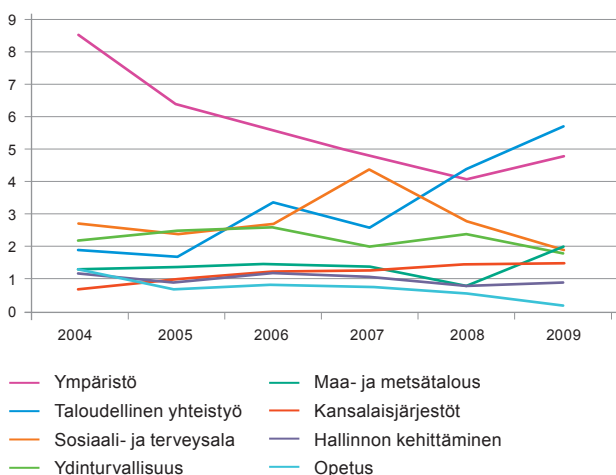
Abstract

Neighbouring area cooperation between Finland and Russia involved a total of approximately 500 projects over the years 2004–2009. The projects were supported with EUR 112 million, allocated from neighbouring area cooperation funds. The majority of support was given to projects carried out in the environmental, economic cooperation, and social and health sectors in the neighbouring areas, which include St Petersburg, the Republic of Karelia, and the Leningrad and Murmansk regions (oblasts). The outcomes of neighbouring area cooperation activities were assessed by means of a detailed evaluation of 55 projects, an analysis of the strategy and programme documents related to the cooperation, and by interviewing approximately 300 persons in Finland and in Russia. The neighbouring area cooperation has combined the promotion of good relations between neighbouring countries on the one hand, and joint Finnish-Russian development projects on the other. Both the Russian and the Finnish parties have benefited from this cooperation. Good work practices have been adopted in the neighbouring areas, administration has been improved, and both economic cooperation and the civil society have been strengthened. Along with the neighbouring area cooperation, a large number of well-functioning Finnish-Russian cooperation networks have emerged, and exchange of information between different authorities has been facilitated. The main recommendation given in the evaluation is that the cooperation being carried out in the neighbouring areas should be divided into *three* subcategories: (a) bilateral neighbouring area cooperation, (b) international regional cooperation, and (c) Finland's own initiatives in the neighbouring areas.

Yhteenveto

Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö tarkoittaa Luoteis-Venäjän alueilla, pääasiassa Pietarissa, Karjalan tasavallassa sekä Leningradin ja Murmanskin alueilla tehtävää yhteistyötä, jota Suomen valtio rahoittaa budjettivaroin. Ulkoasiainministeriön toimeksiannosta evaluoitiin kokonaisvaltaisesti lähialueyhteistyön toteutus vuosina 2004–2009, jona aikana on Suomen lähialueyhteistyömäärärahoista tuettu noin 112 miljoonalla eurolla yhteensä 500 Venäjän kanssa toteutettua hanketta. Lähialueyhteistyö perustuu Suomen ja Venäjän vuonna 1992 solmimaan sopimukseen. Toimintaa ovat tarkastelujaksolla ohjanneet valtioneuvoston vuoden 2004 lähialueyhteistyöstrategia, maiden väliset monivuotiset toimintaohjelmat, Suomen eri ministeriöiden sektorikohtaiset strategiat ja toimintaohjelmat sekä vuoden 2007 hallitusohjelma ja hallituksen Venäjä-toimintaohjelma vuodelta 2009. Eniten tukea ovat saaneet ympäristöalan, taloudellisen yhteistyön ja sosiaali- ja terveysalan hankkeet (ks. kuvio).

Kokonaisevaluuaatiota varten valittiin kuviossa mainituilta sektoreilta yhteensä 55 hanketta kuvaamaan lähialueyhteistyötä. Näitä koskevat



Ulkoasiainministeriön kautta ohjattu Suomen valtion Venäjälle suuntautuva lähialueyhteistyörahoitus sektoreittain ja vuosittain ajanjaksolla 2004–2009 (miljoonaa euroa).

hankedokumentit, evaluointi- ja monitorointiraportit, strategia- ja ohjelma-asiakirjat, tutkimukset, kyselyt ja yhteensä noin 300 henkilön haastattelut Suomessa ja Venäjällä analysoitiin touko–marraskuussa 2010. Arvioinnissa toteutettiin: 1) kokonaisevaluatio, jossa tarkasteltiin yleisesti lähialueyhteistyön eri toimintasektoreita ja 2) kolmen sektorin yksityiskohtaiset evaluatiot (sosiaali- ja terveysala, pk-yritysten hankevalmistelutuki ja kansalaisjärjestöjen hanketuki) (Aarva 2011, Alhojärvi & Salmi 2011 sekä Venäläinen 2011).

Lähialueyhteistyö on täyttänyt tehtävänsä hyvin. Se on ollut yhdistelmä hyvien naapurussuhteiden hoitamista ja kehittämislunneista hanketoimintaa. Hanketoiminta on ollut pääosin lähialueyhteistyöstrategian mukaista. Yhteinen suunnittelu sekä luottamukselliset ja pitkäjänteiset suhteet ovat edistäneet kestävien kehitysvaikutusten aikaansaamista. Lähialueyhteistyö on ollut kansainvälisestäkin katsottuna poikkeuksellisen onnistunutta ja tuloksellista. Yhtenä tärkeänä tuloksena voidaan pitää toimivien yhteistyöverkostojen syntyä lähes kaikilla hallinnonaloilla. Lähialueyhteistyörahoituksella on saavutettu merkittäviä hyötyjä melko pienellä panostuksella kytkevä kahdenvälinen yhteistyö laajempaan kansainväliseen yhteistyöhön. Toiminnalla on ollut merkittävä rooli EU:n ja Venäjän välisten raja-alueyhteistyöohjelmien käynnistymisessä ja pohjoisen ulottuvuuden kumppanuusohjelmien luomisessa. Esim. ympäristöalalla Suomen kahdenvälinen lähialueyhteistyö on tuonut lisäarvoa kansainvälisten rahoituslaitosten hankkeisiin siemenrahoituksen muodossa. Monilla sektoreilla lähialueyhteistyö onkin koordinoitu hyvin muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa sekä lähialueiden omien kehitysohjelmien kanssa. Suomen tuella on monesti voitu käynnistää tai nopeuttaa meneillään olevaa muutosprosessia.

Tavoite tasavertaisesta yhteistyöstä maiden välillä ei ole kaikilla aloilla toteutunut, ja Venäjän rahoitusosuus on jäänyt huomattavasti

Suomen osuutta pienemmäksi. Monesti hankkeet on valmisteltu pääosin suomalaisvoimin, mikä ei ole tukenut siirtymistä tasavertaiseen kumppanuuteen. Monilla aloilla yhteistyö muistutti tavanomaista viranomaisyhteistyötä, jota kuitenkin toteutettiin hankemuotoisena. Evaluointi suosittaakin tälle yhteistyölle erillisten ohjeiden luomista. Hankehallinnon arviointi osoitti, että lähialueyhteistyömäärärahojen hallintojärjestelmä on hajanainen ja rahoituksen volyyymiin nähden raskas. Määrärahoja hallinnoidaan ulkoasiainministeriössä ja sektoriministeriöissä, mutta vastuullista viranomaista ei aina ole selkeästi määritetty. Raportit ovat usein luonteeltaan varsin yleisiä; painopiste on aktiviteettien raportoinnissa, eikä systemaattista projektien edistymisen monitorointia ja evaluointia ole tehty.

Evaluaatioraportissa suositellaan, että Suomen valtion tukemaa yhteistyötä lähialueilla jatketaan. Sen rakenteet tulee kuitenkin uudistaa siten, että toiminta jaotellaan kolmeen osa-alueeseen:

a) **Suomen ja Venäjän kahdenvälinen lähialueyhteistyö**, jonka tavoitteena on lähialueiden kehittäminen. Tätä varten on tarpeen laatia uusi tasavertaisuuteen pohjaava yhteistyöasiakirja, joka perustuu toimintaympäristön muutosten huolelliselle analyysille. Tämän perusteella suositellaan ohjelmamuotoisen yhteistyön kehittämistä.

b) **Kansainvälinen alueellinen yhteistyö**, joka perustuu monenvälisillä foorumeilla sovittuihin tavoitteisiin. Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksia on syytä edelleen vahvistaa suomalaispanostuksin. Ulkoasiainministeriön tulee laatia tavoitteet ja toimintaperiaatteet monenvälisen alueellisen yhteistyön rahoittamiseen.

c) **Suomen omat yhteistyöaloitteet**, joilla tuetaan mm. suomalaisten pk-yritysten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyömahdollisuuksia Venäjällä.

Evaluaatio suosittaa, että viranomaisyhteistyön jatkuvuus on turvattava, jotta pitkäjänteisen toiminnan tuloksena luotuja yhteistyöverkostoja voidaan hyödyntää tulevaisuudessakin.

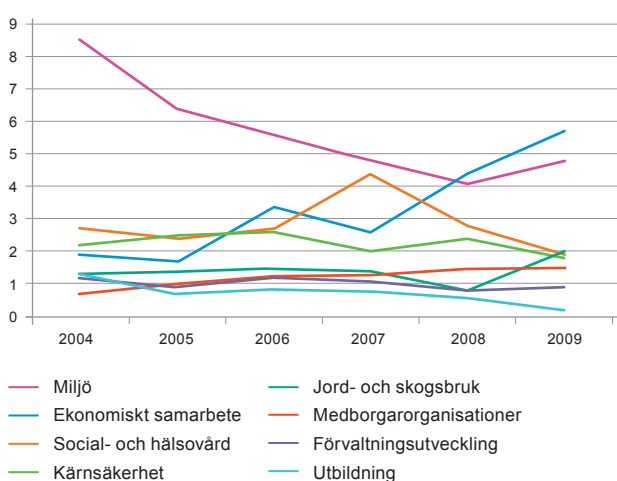
Toiminta voisi tulevaisuudessa tulla rahoitetuksi joko ministeriöiden omista toimintamäärärahoista tai erillisen rahoitusinstrumentin avulla.

Lisäksi suositellaan, että koordinaatiota Suomen rahoittamien eri hankemuotojen sekä kansainvälisten ohjelmien välillä tehostetaan. Hanketoiminnan näkyvyyttä ja siihen liittyvää tiedottamista tulee lisätä.

Sammanfattning

Närområdessamarbetet mellan Finland och Ryssland avser samarbetet med regionerna i nordöstra Ryssland som finska staten finansierar med budgetmedel, främst i S:t Petersburg, Karelska republiken, Leningradregionen och Murmanskregionen. På uppdrag av utrikesministeriet har det gjorts en övergripande evaluering av närområdessamarbetet under åren 2004–2009, då sammanlagt 500 tillsammans med Ryssland utförda projekt fått ca 112 miljoner euro i understöd från Finlands anslag för närområdessamarbete. Närområdessamarbetet bygger på ett avtal som ingicks mellan Finland och Ryssland 1992. Under den granskade perioden har verksamheten styrts av statsrådets strategi för närområdessamarbetet från år 2004, de mångåriga handlingsprogrammen mellan länderna, de finska ministeriernas sektorvisa strategier och handlingsprogram samt av regeringsprogrammet från 2007 och regeringens handlingsprogram för Ryssland från 2009. Mest bidrag fick projekt inom miljöområdet, det ekonomiska samarbetet och social- och hälsovården (se figuren nedan).

För den övergripande evalueringen valdes det ut sammanlagt 55 projekt från de olika områden som anges i figuren för att beskriva närområdes-



Finska statens av utrikesministeriet till Ryssland styrda finansiering av närområdessamarbetet per sektor och år under perioden 2004–2009 (miljoner euro).

samarbetet. I maj–november 2010 analyserades de utvalda projektens projektdokument, utvärderings- och monitoreringsrapporter, strategi- och programhandlingar, undersökningar, enkäter samt intervjuer med inalles ca 300 personer i Finland och Ryssland. Utvärderingen genomfördes som 1) en övergripande evaluering, där de olika sektorerna inom närområdessamarbetet granskades allmänt och som 2) detaljevalueringar av tre sektorer (social- och hälsovård, projektberedningsstöd till små och medelstora företag och projektstöd för medborgarorganisationer) (Aarva 2011, Alhojärvi & Salmi 2011 och Venäläinen 2011).

Närområdessamarbetet har fyllt sin uppgift väl. Det har varit en kombination av omvårdnad om goda grannrelationer och projektverksamhet av utvecklingskaraktär. Projektverksamheten har i huvudsak varit i linje med strategin för närområdes-samarbetet. Gemensam planering och förtroliga och långsiktiga relationer har gynnat hållbara utvecklingseffekter. Även internationellt sett har närområdessamarbetet varit exceptionellt lyckat och framgångsrikt. Det fungerande samarbetsnätverk som har uppstått inom så gott som alla förvaltningsområden kan ses som ett viktigt resultat.

Med finansieringen för närområdessamarbetet har man lyckats nå betydande nytta med relativt liten insats genom att koppla samman det bilaterala samarbetet med ett mera omfattande internationellt samarbete. Verksamheten spelade en viktig roll när gränsöverskridande samarbetsprogrammen mellan EU och Ryssland sattes i gång och partnerskapsprogrammen för den nordliga dimensionen byggdes upp. Exempelvis inom miljöområdet har Finlands bilaterala närområdessamarbete gett de internationella finansinstitutens projekt ett mervärde i form av såddfinansiering. Inom många sektorer har samordningen mellan närområdessamarbetet och andra internationella aktörer samt med närområdets egna utvecklingsprogram fungerat bra. Med det finska stödet har man ofta kunnat starta upp eller försnabba pågående förändringsprocesser.

Målet om ett jämbördigt samarbete mellan länderna har inte gått i uppfyllelse på alla områden och den ryska finansieringsandelen har förblivit avsevärt lägre än den finska. Ofta har projekten till merparten beretts av finländska aktörer, vilket inte har underlättat en övergång till ett jämbördigt partnerskap. På många områden har samarbetet påmint om sedvanligt myndighetssamarbete, dock genomfört i projektform. Evalueringen rekommenderar därför att det utarbetas särskilda anvisningar för det här samarbetet. Projekthanterings utvärdering gav vid handen att systemet för administrering av anslagen för närområdes-samarbetet är splittrat och tungrott i relation till finansieringsvolymen. Anslagen administreras från utrikesministeriet och sektorministeriet, men den ansvariga myndigheten har inte alltid fastställts entydigt. Rapporterna är ofta mycket allmänna hållna, med tyngdpunkt i rapportering av aktiviteter, medan någon systematisk monitorering eller utvärdering av hur projekten har framskridits inte har gjorts.

I evalueringsrapporten rekommenderas att det statsstödda samarbetet i närområdena ska fortsätta. Strukturerna ska dock förnyas så att verksamheten uppdelas i tre olika delområden:

a) **Bilateralt närområdessamarbete mellan Finland och Ryssland** med syfte att utveckla närområdena. För detta ändamål är det skäl att utarbeta ett nytt samarbetsdokument utifrån jämbördighetsperspektiv med grund i en noggrann analys av förändringarna i omvärlden. Rekommendationen är att program-samarbetet utvecklas vidare på denna basis.

b) **Internationellt regionalt samarbete** som utgår från mål som avtalats på multilaterala fora. Det är fortsättningsvis befogat att stärka den nordliga dimensionens partnerskap med finländska satsningar. Utrikesministeriet ska utarbeta mål och handlingsprinciper för finansieringen av det regionala samarbetet.

c) **Finlands egna samarbetsinitiativ** för att stöda bl.a. samarbetsmöjligheterna i Ryssland för finländska små och medelstora företag och medborgarorganisationer.

Evalueringen visar att ett fortsatt myndighetssamarbete bör tryggas för att de samarbetsnätverk som har skapats som resultat av ett långsiktigt arbete ska kunna utnyttjas också i framtiden. Verksamheten kunde framdeles finansieras antingen genom ministeriernas egna verksamhetsanslag eller via ett separat finansieringsinstrument.

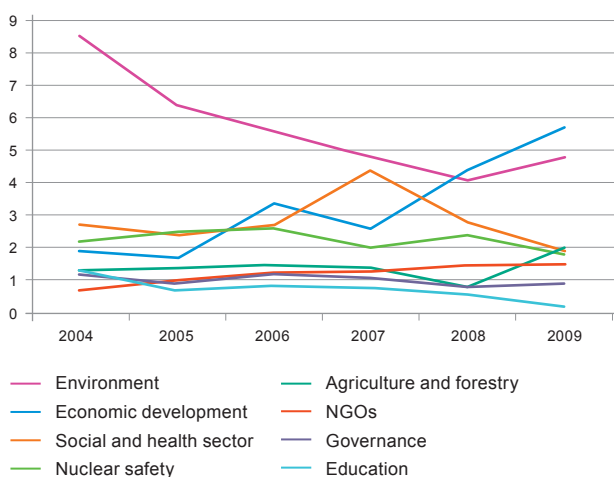
Vidare rekommenderas en effektivare samordning mellan olika former av projekt som Finland finansierar och de internationella programmen, samt en större synlighet för projektverksamheten och bättre information om den.

Summary

Finnish-Russian neighbouring area cooperation refers to the cooperation being carried out in Northwest Russia, mainly in St Petersburg, the Republic of Karelia, and in the Leningrad and Murmansk regions (oblasts), financed by Finland with funds earmarked in the State budget. The Ministry for Foreign Affairs of Finland commissioned a comprehensive evaluation to be made of the implementation of neighbouring area cooperation over the years 2004–2009. During this time, approximately EUR 112 million were allocated from the funds reserved for Finnish neighbouring area cooperation to support a total of 500 projects carried out jointly with Russia. Neighbouring area cooperation is based on an agreement signed between Finland and Russia in 1992. During the period covered by the evaluation, the activities were guided by Finland's Strategy for Cooperation in the Neighbouring Areas, adopted by the Government in 2004, the multi-annual action plans drawn up between the two states, the sector-specific strategies and action plans of the respective Finnish government ministries, the Government Programme for year 2007, and by the Russia Action Plan devised

by the Government in 2009. The major part of funds was given to projects dealing with the environmental sector, the economic cooperation sector, and the social and health sector (see Figure below).

For the comprehensive evaluation, a total of 55 projects were selected from the sectors mentioned in the chart above to serve as examples of neighbouring area cooperation. An analysis was conducted between May and November 2010 of the related project documents, evaluation and monitoring reports, strategy and programme documents, studies, surveys, and interviews of a total of approximately 300 persons in Finland and in Russia. The evaluation included implementation of the following measures: 1) An overall evaluation looking into the different neighbouring area cooperation activity sectors from a general perspective, and 2) detailed evaluations of three sectors (social and health sector, project preparation by Finnish small and medium sized enterprises, and support for the cross-border cooperation projects of the Finnish non-governmental organisations) (Aarva 2011, Alhojärvi & Salmi 2011 and Venäläinen 2011).



Allocation of the Finnish state's neighbouring area co-operation funds reserved for projects in Russia, distributed to different sectors via the Ministry for Foreign Affairs of Finland over the years 2004-2009 (in MEUR)

Neighbouring area cooperation has fulfilled the requirements set for it. It has involved a combination of promoting of good relations between neighbouring countries on the one hand, and projects of a developmental nature on the other. The supported projects have mainly been in accordance with the neighbouring area cooperation strategy. Joint planning combined with confidential and long-term relations have promoted the creation of sustainable developmental impacts. Even from an international perspective, neighbouring area cooperation has been exceptionally successful and effective. One of the important outcomes, according to the evaluation, is the emergence of well-functioning collaboration networks in almost all sectors.

Neighbouring area cooperation funding has brought about significant benefits with a relatively small investment by means of linking the bilateral

cooperation to a wider international cooperation framework. The activities carried out have played a significant role in the development of cross-border cooperation programmes between the EU and Russia, and in creating Northern Dimension partnership programmes. In the environmental sector, for example, Finland's bilateral neighbouring area cooperation has brought added value in the form of seed money to projects financed by international financial institutions. In many sectors, neighbouring area cooperation has been well-coordinated with other international actors and with the development programmes being carried out in the neighbouring areas. Financial support given by Finland has in many cases enabled the starting or accelerating of an ongoing change process.

The objective of developing cooperation on the basis of equal partnership between the two countries has not materialised in all sectors, and the proportion financed by Russia has remained significantly smaller than the proportion financed by Finland. In many cases, the projects have been prepared mainly by Finns, which has not encouraged entering into an equal partnership. In many sectors, the cooperation resembled normal cooperation between the authorities, except for the fact that it was implemented in project form. Consequently, the evaluation recommends that separate instructions should be created for this type of cooperation. The evaluation of project management showed that the administrative system for managing neighbouring area cooperation funds is incoherent and too labour-intensive when compared to the volume of the allocated funds. The funds are administered by the Ministry for Foreign Affairs of Finland and the respective sectoral ministries, but the authority in charge has not always been clearly defined. The reports are often rather general in nature; their focus is in reporting of activities, and no systematic monitoring or evaluation of the progress of projects has been made.

The evaluation report recommends that the neighbouring area cooperation supported by the Finnish state budget should be continued.

Its structures must, however, be revamped so that the activities are divided into three subcategories:

a) **Bilateral neighbouring area cooperation between Finland and Russia**, which is aimed at developing the neighbouring areas. For this purpose it is necessary to draw up a new cooperation document that is based on equality and a careful analysis of the changes taking place in the operating environment. Hence, the evaluation recommends that the programme-based cooperation be developed further.

b) **International regional cooperation**, which is based on the goals agreed on multilateral fora. The Northern Dimension Partnerships should be further strengthened with Finnish inputs. The Ministry for Foreign Affairs must set up the goals and the principles used in financing of multilateral regional cooperation.

c) **Finland's own cooperation initiatives**, which are used for supporting, among other things, the opportunities for cooperation in Russia for Finnish small and medium sized enterprises and non-governmental organisations.

The evaluation recommends that the continuity of collaboration between authorities should be ensured, so that the collaboration networks created as a result of long-term activities can be utilised also in the future. These activities could in the future be financed either by allocating funds from the appropriations managed by the respective ministries, or by means of a separate financing instrument.

A further recommendation suggests that the coordination between different project forms financed by Finland and international programmes should be enhanced. What's more, the visibility of different projects and the amount of external communication covering them should be increased.

Lukijalle

Raportissa kuvataan Suomen ja Venäjän välisen, vuosien 2004–2009 lähialueyhteistyön evaluaation toteuttamista ja havaintoja. Lähialueyhteistyöllä tarkoitetaan Luoteis-Venäjän alueilla tehtävää yhteistyötä, joka perustuu Suomen ja Venäjän solmimaan sopimukseen yhteistyöstä, ja jota Suomi rahoittaa tähän tarkoitukseen budjetoiduista määrärahoista. Evaluaatio toteutettiin ulkoasiainministeriön toimeksiannosta liitteessä 1 esitetyn tehtävänkuvauksen mukaisesti.

Julkaisu on laadittu kolmea lähialueyhteistyömäärärahoihin tuettua sektoria koskevien erillisten evaluaatioreporttien¹ sekä arviointiryhmän (Liite 6) tekemien, kahdeksaa muuta tehtävänkuvauksessa (Liite 1) mainittua sektoria koskevien evaluaatiohavaintojen ja suositusten pohjalta. Tämän lisäksi raporttiin on koottu tietoja Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyöstä vastaavien viranomaisten haastatteluista Suomessa ja Venäjällä, aiheeseen liittyvistä asiakirjoista ja tutkimuksista sekä lähialueyhteistyötä koskevasta keskustelusta tiedotusvälineissä vuonna 2010.

Julkaisu on tarkoitettu kaikille, jotka ovat kiinnostuneita Suomen ja Venäjän välisestä lähialueyhteistyöstä, kuten valtiolliset ja kunnalliset päättäjät, lukijat eri ministeriöissä sekä alue- ja paikallishallinnon organisaatioissa, yritysten edustajat, hanketoteuttajat yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa, kansalaisjärjestöjen edustajat, tutkijat ja opiskelijat, toimittajat ja muut kansalaiset.

Raportti koostuu kuudesta kokonaisuudesta. Johdantoluvussa kuvataan Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toimintaympäristöä. Sen jälkeen luvussa 2 käsitellään lähialueyhteistyön taustaa ja tavoitteita, rahoitusta ja yhteistyön muotoja sekä toteutettua hanketoimintaa vuosina 2004–2009. Luvussa 3 raportoidaan evaluaatioprosessi ja luvussa 4 prosessin tuloksena tehdyt havainnot, joiden yhteydessä tarkastellaan myös hankehallintoa ja esitellään, millaisia näkemyksiä hanketoteuttajilla, viranomaisilla Suomessa ja Venäjällä sekä tiedotusvälineillä oli lähialueyhteistyön muutostarpeista. Luku 5 esittelee tiivistetysti vuosina 2004–2009 toteutetun lähialueyhteistyön arvioinnin tulokset tehtävänkuvauksessa (Liite 1) mainittujen evaluaatiokriteereiden mukaisesti. Lopuksi luvussa 6 esitetään evaluaation havainnoista johdetut päätelmät ja suositukset.

Evaluaation toteutti Impact Consulting Oy Ltd. Arviointiryhmä koostui eri alojen asiantuntijoista (liite 6). Kehitysjohtaja Satu Zukale vastasi hankkeesta Impact Consulting Oy Ltd:ssä.

Pauliina Aarva
Evaluaatioryhmän johtaja, julkaisun toimittaja

¹ Aarva P 2011 Sosiaali- ja terveysalan vuosien 2004–2009 lähialueyhteistyön evaluaatio, Alhojärvi P & Salmi A-M 2011 Pienten ja keskisuurten yritysten hankevalmistelutuen käyttöä vuosina 2003–2009 koskeva evaluaatio ja Venäläinen R 2011 Kansalaisjärjestöjen vuosina 2004–2009 toteuttaman lähialueyhteistyön evaluaatio

1. Johdanto

1.1. Evaluationin tarkoitus

Lähialueiksi kutsutaan Suomen rajan tuntumassa olevia Venäjän federaation luoteisia alueita ja lähialueyhteistyöksi Suomen valtion tukemaa viranomaisten, yritysten, asiantuntijoiden ja kansalaisten suomalais-venäläistä yhteistoimintaa lähialueilla, jota Suomi rahoittaa tähän tarkoitukseen budjetoiduista määrärahoista.

Hankemuotoinen lähialueyhteistyö Venäjän kanssa käynnistyi vuonna 1992 Neuvostoliiton hajottua. Nykyisin Suomen valtion tukemaa hankeyhteistyötä Suomen ja Venäjän välillä tehdään sekä kahdenvälisenä että monenvälisenä yhteistyössä Euroopan unionin (EU) ja muiden kansainvälisten toimijoiden, kuten rahoituslaitosten ja järjestöjen kanssa.

Lähialueyhteistyöstä on kuluneiden vuosien aikana tehty useita hanke-, ohjelma- ja sektorikohtaisia arvioita. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti vuonna 2003, miten lähialueyhteistyön hanke-toimintaa hallinnoivat ministeriöt ovat huolehtineet ja varmistuneet hankkeiden hyvästä talouden-hoidosta. Toimintaa ei kuitenkaan ole koskaan arvioitu kokonaisuutena siten, että tarkasteltaisiin kuinka tarkoituksenmukaista ja tuloksellista yhteistyö on ollut kokonaisuutena lähialueyhteistyön eri toimialoilla.

Tämän arvioinnin tarkoituksena oli arvioida Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toteutusta keskittyen vuoden 2004 jälkeiseen aikaan, sekä antaa lähialueyhteistyön tämänhetkiset linjaukset huomioon ottaen ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi tulevaisuudessa. Hankkeella oli tehtävänkuvauksen (Liite 1) mukaisesti seuraavat konkreettiset tavoitteet:

1. Arvioida *kokonaisvaltaisesti* Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toteutus vuosina 2004–2009, sen tarkoituksenmukaisuus ja perusteltavuus lähialueyhteistyön tavoitteiden kannalta sekä sen tuloksellisuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja kestävyys eri sektoreilla.

Kokonaisvaltaisessa arvioinnissa tehtävänä oli arvioida:

- miten Suomen lähialueyhteistyön tavoitteet ovat tunnistettavissa toteutuneissa hankkeissa vuosina 2004–2009 eri sektoreilla
- miten Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö on toteutunut sektoreittain (10 sektoria: ympäristö, sosiaali- ja terveydenhuolto, taloudellinen yhteistyö, säteily- ja ydinturvallisuus, maa- ja metsätalous, oikeusala, sisäasiat ja lainvalvonta, opetusala, kansalaisyhteiskunta, muu hallinnon kehittäminen)
- lähialueyhteistyön hallinnollisten menettelytapojen soveltuvuus tavoitteiden saavuttamiseksi.

2. Arvioida *yksityiskohtaisesti* hanketoimintaa kolmella sektorilla:

- pienten ja keski suurten yritysten (pk-yritysten) hankevalmistelutuki (arvioidaan yhteistyö ajalla 2003–2009)
- sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö (arvioidaan yhteistyö ajalla 2004–2009)
- kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyö (arvioidaan yhteistyö ajalla 2004–2009)

3. *Antaa lähialueyhteistyötä toteuttaville ministeriöille ehdotuksia* Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toteuttamiseen tulevaisuudessa ottaen huomioon lähialueyhteistyön tämänhetkiset linjaukset. Tehtävänkuvauksen mukaan ehdotukset koskevat rahoitustarpeen suuruutta, yhteistyöinstrumenttien valintaa, koordinaatiota kumppanimaan ja -alueiden kanssa, hallinnollisia menettelytapoja, rahoitettavien toimialojen valintaa sekä Suomen lähialueyhteistyön yhteensovittamista muiden rahoitusohjelmien kanssa.

Tässä raportissa kuvataan Impact Consulting Oy Ltd:n ulkoasiainministeriön toimeksiannosta tekemän lähialueyhteistyön kokonaisvaltaisen arvioinnin toteuttamista ja sen tuottamia havaintoja, päätelmiä ja suosituksia. Työ kattoi sellaista kahdenvälisten ja monenvälisten hankkeiden arvioinnin, joihin oli osoitettu



Kartta 1. Luoteis-Venäjän 11 liittovaltiotietojen aluetta.

lähialueyhteistyömäärärahoja ja jotka olivat toteutusvaiheessa tai päättyneet vuosina 2004–2009. Kolmen sektorin (pk-yritysten hankevalmistelutuki, sosiaali- ja terveysala ja kansalaisjärjestöt) lähialueyhteistyön yksityiskohtaisen evaluaation tulokset on raportoitu toisaalla (Alhojärvi & Salmi 2011, Aarva 2011 ja Venäläinen 2011)

1.2. Lähialueet ja Suomi

Lähialueyhteistyön kohdealue on Luoteis-Venäjän federaatiopiiri (federalnyi okrug), jossa on yhteensä yksitoista liittovaltiotietojen aluetta. Näistä seitsemän on alueita (oblast), kaksi tasavaltaa (republika), yksi autonominen piirikunta ja yksi liittokaupunki, Pietari. Suomen tukema lähialueyhteistyö kohdistuu pääasiassa Karjalan tasavaltaan, Leningradin ja Murmanskin alueeseen sekä Pietarin kaupunkiin. (Kartta 1)

Venäjän 142 miljoonasta asukkaasta Luoteis-Venäjän federaatiopiirissä asuu runsaat 13 miljoonaa.

Pietarissa on 4,6 miljoonaa asukasta. Suomen itärajan tuntumassa, Pietarin miljoonakaupungin ympärillä sijaitseva Leningradin alue on asukasmäärältään toiseksi suurin federaatiopiirin alueista. Siellä on 1,7 miljoonaa asukasta. Murmanskin alueella asukkaita on 840 000 ja Karjalan tasavallassa 690 000. (Rosstat 2010)

Evaluaation tarkasteluajanjaksolla (2004–2009) Luoteis-Venäjällä koettiin voimakkaan talouskasvun aika, joka perustui rakennemuutosten aikaansaamiin uusiutuneisiin teollisuustuotannon aloihin ja kaupan kasvuun. Pietari on toiminut kasvun keskuksena. Rakennemuutokset ovat johtaneet myös entistä selvempään erilaistumiseen, jopa polarisoitumiseen, alueiden kesken. Pietarin kehitys Luoteis-Venäjän talouskehityksen moottorina on heijastunut Leningradin alueeseen, muttei juurikaan muualle. Suuri osa muiden alueiden kuten Karjalan tasavallan kehityksestä on 2000-luvun ensimmäisellä

vuosikymmenellä perustunut pitkälti julkisen sektorin investointeihin. (Kosonen 2003). Suomalaisyriyten kokemukset liiketoimintaympäristöstä Venäjällä viittaavat siihen, että paljon on vielä kehitettävää. Keskuskauppakamarin selvityksen (KKK 2007) mukaan positiivista muutosta Luoteis-Venäjällä on tapahtunut lainsäädännössä, poliittisissa uudistuksissa, maksuliikenteen järjestelyissä ja rahoituksessa. Suurimpia kaupankäynnin ongelmia suomalaisyritysten kannalta näyttävät olevan tullaukseen liittyvät pulmat sekä muuttuva ja ennakoimaton lainsäädäntö. Liiketoiminnan onnistuminen Venäjällä edellyttää yleensä paikallisen asiantunteumuksen käyttöä hallintobyrokratian selvittämiseksi. Suomalaisten pk-yritysten kannalta ongelmallista on lisäksi venäläisten rahoitusmarkkinoiden kehittymättömyys. (Aiheesta enemmän ks. Alhojärvi ja Salmi 2011)

Sosiaali- ja terveystilanne Luoteis-Venäjällä on parantunut tarkasteluajanjaksolla, mutta kehittämistarve on edelleen suuri. Monilla Luoteis-Venäjän terveyteen ja kuolleisuuteen vaikuttavilla tekijöillä on merkitystä myös Suomen kannalta. Tapaturmat ja väkivalta, joista suuri osa liittyy päihteiden käyttöön, ovat merkittävä kuolinsyy varsinkin nuorten miesten keskuudessa. Venäjän liikenneonnettomuuskuolleisuus on yksi maailman korkeimmista ja Leningradin alueella sattuu kuoleman johtavia liikenneonnettomuuksia enemmän kuin keskimäärin Venäjällä. Suomen kannalta huomionarvoista on myös tarttuvien tautien määrä Luoteis-Venäjällä. Suomen ja Venäjän välinen tuberkuloosisairastavuuden ero on maailman suurimpia rajanaapureiden välisiä eroja. Maailman terveysjärjestön tilastojen mukaan arvioitu tuberkuloosiin sairastuvuus vuonna 2008 oli Venäjän federaatiossa 110/100 000 asukasta kohti, kun se Virossa oli 38 ja Suomessa 6. Tuberkuloosia sairastavia hiv-positiivisia arvioidaan olevan samassa suhteessa eli Venäjällä kolminkertainen määrä Viroon ja kaksikymmenkertainen määrä Suomeen verrattuna. Luoteis-Venäjällä, erityisesti Pietarissa hiv-ongelma on suurempi kuin keskimäärin Venäjällä (Aiheesta enemmän ks. Aarva 2011).

Yritysten ja viranomaisten lisäksi yhteistyötä tekevät myös tavalliset kansalaiset. Kansalaisjärjestötoiminta Venäjällä on kuitenkin vielä kehityksen alkuvaiheessa. On arvioitu, että varsinaista kansalaisyhteiskuntaa ei Venäjällä oikeastaan vielä ole. Kaupungeissa järjestöt ovat aktiivisia ja usein ammattimaisia, kun taas kylissä ja pienissä kaupungeissa järjestäytynyttä kansalaistoimintaa on varsin vähän. Vuonna 2006 Venäjällä tuli voimaan uusi kansalaisjärjestöjä koskeva laki, jossa kansalaisjärjestöjen raportoinnin vaatimuksia muutettiin. On esitetty arvioita, että juuri näiden muutosten takia esimerkiksi Pietarin ja Leningradin alueella rekisteröityjen järjestöjen määrä on vähentynyt. Vuonna 2007 alueilla oli 23 000 rekisteröityä kansalaisjärjestöä ja vuotta myöhemmin niitä oli vajaa 17 000. (Aiheesta enemmän ks. Venäläinen 2011).

Suomen näkökulmasta erittäin tärkeitä Venäjän yhteiskunnan kehityksessä ovat ympäristön suojeleminen, ydinturvallisuus ja muut turvallisuuteen vaikuttavat tekijät. Suomen kannalta merkittäviä ovat Suomenlahden kuormituksen pienentäminen, merikuljetusten ympäristöturvallisuuden kehittäminen ja öljyntorjunnan kehittäminen, vaarallisten aineiden aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentäminen sekä luonnonsuojeluverkoston kehittäminen. Haasteita ovat myös mm. Leningradin alueen maatalouden päästöt.

Säteily- ja ydinturvallisuudessa Suomen kannalta merkittävin tekijä on lähialueiden ydinvoimalaitosten turvallisuus, erityisesti Leningradin ja Kuolan voimalaitoksilla. Säteilyturvakeskuksen (STUK) mukaan Kuolan ja Leningradin ydinvoimalaitokset vaativatkin vielä erityistä huomiota, vaikka merkittäviä parannuksia Luoteis-Venäjän säteily- ja ydinturvallisuusasioissa on tehty jo ennen evaluaation tarkastelujaksoa (2004–2009) ja vaikka alan resurssit Venäjällä ovatkin kasvaneet. Maailmanlaajuisesti, myös Suomen lähialueilla, ydinvoimalaitosten turvallisuus on parantunut 1990-luvun alusta lähtien merkittävästi. Tämän osoittavat mm. WANO:n (World Association of Nuclear Operators) keräämät tilastot (WANO 2006). Voidaan olettaa, että myönteistä kehitystä on

tapahtunut nimenomaan Venäjällä, koska lähtötilanne oli sektorilla Neuvostoliiton hajoamisen aikaan heikko ja alueen ydinvoimalaitoksilla toteutettiin kiireellisesti merkittäviä parannuksia. Turvallisuuden kannalta Suomelle ovat tärkeitä myös rikollisuuden, kuten huumekaupan, ehkäiseminen sekä joustava poliisin, pelastustoimen ja oikeusavun yhteistyö Venäjän ja Luoteis-Venäjän alueiden kanssa.

1.3. Kansainväliset ohjelmat ja aloitteet Luoteis-Venäjällä

Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön lisäksi Luoteis-Venäjän kehittämiseen ja yhteistyöhön sen kanssa liittyy monia erilaisia kahdenvälisiä ja monenvälisiä ohjelmia ja aloitteita.

Tärkeimpiä alueiden kehityksen kannalta ovat kuitenkin Luoteis-Venäjän itsehallintoalueiden omat kehitysohjelmat sekä Venäjän federaation aluekehitysohjelmat, joita koordinoi aluekehitysministeriö. Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön lisäksi huomattavia Luoteis-Venäjän kehitykseen vaikuttavia kansainvälisiä kehitys- ja yhteistyöohjelmia ovat:

• EU:n ja Venäjän väliset raja-alueyhteistyöohjelmat (Cross Border Cooperation, CBC)

Raja-alueyhteistyöohjelmat ovat olleet käynnissä vuodesta 1996 alkaen. Niissä aluetason yhteistyöhankkeita on rahoitettu myös evaluaation tarkasteluajanjaksolla ns. naapurisuusohjelmina (neighbourhood programmes), joissa Venäjän puolella rajaa toteutettavat Tacis-hankkeet pyrittiin yhdistämään mahdollisimman tiiviisti Suomen puolella rajaa toteutettavien Interreg-hankkeiden (Alueiden välinen yhteistyöohjelma) kanssa. Vuoden 2010 alussa CBC-ohjelmat käynnistyivät huomattavasti uudistettuina².

• Pohjoinen ulottuvuus (PU) ja sen kumppanuudet

Lähialueyhteistyö ja pohjoinen ulottuvuus ovat läheisesti sidoksissa toisiinsa. Lähialueyhteistyö on Suomen kansallinen instrumentti, jonka avulla edistetään myös laajempaa, monenvälistä pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa. Pohjoinen ulottuvuus on sekä EU:n yhteistä politiikkaa että neljän kumppanin EU:n, Venäjän, Norjan ja Islannin yhteistä politiikkaa. Vuonna 1999 luotu pohjoisen ulottuvuuden politiikka pyrkii tukemaan vakautta, hyvinvointia ja kestävää kehitystä Luoteis-Venäjällä, Itämeren alueella ja arktisilla alueilla. Yhteistyötä toteutetaan erityisesti sen neljän kumppanuuden puitteissa:

- 1) Ympäristökumppanuus (NDEP) vuodesta 2001 alkaen
- 2) Sosiaali- ja terveystumppanuus (NDPHS) vuodesta 2003 alkaen
- 3) Liikenne- ja logistiikkakumppanuus (NDPTL) vuodesta 2009 alkaen
- 4) Kulttuurikumppanuus (NDPC) vuodesta 2009 alkaen.

Pohjoisen ulottuvuuden yhteydessä toimii myös yritystenvälinen Northern Dimension Business Council (NDBC) sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten välinen Northern Dimension Institute (NDI).

Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksia ja yhteistyötä rahoittavat sen osallistujamaat sekä -yhteisöt. Lisäksi rahoitusta saadaan kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja aluetason toimijoilta.

² Euroopan Unionin naapurimaihinsa suuntaamaa rahoitusta koskevat säännöt on koottu Eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineeseen (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI). Osana ENPI-välinettä ovat raja-alueyhteistyöohjelmat (CBC), joita toteutetaan EU:n ulkorajoilla. Suomen ja Venäjän raja-alueilla toteutetaan kolmea ohjelmaa: Kolarctic, Karelia ja Kaakkois-Suomi –Venäjä. Ne rahoitetaan monenvälisenä siten, että Euroopan komission lisäksi rahoittajina ovat tasavertaisesti myös Venäjän valtio, Suomen valtio ja Kolarctic ohjelmassa lisäksi Ruotsin ja Norjan valtiot. Ohjelmien kokonaisbudjetti vuosina 2007–2013 on n. 190 miljoonaa euroa.

- **Euroopan komission rahoittamat hankkeet Luoteis-Venäjällä**

Tarkasteluajanjaksolla Euroopan komissio on rahoittanut hankkeita Luoteis-Venäjällä mm. sosiaali- ja terveysalalla. Se on myös rahoittanut infrastruktuurihankkeina kolmen rajanylityspaikan rakennuskustannukset Venäjän Suomen vastaisella rajalla (Salla, Svetogorsk, Suoperä) ja osallistunut Pietarin lounaisen jätevedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoksen rakennusurakkaan noin 25 miljoonan euron osuudella.

- **Pohjoismaiden ministerineuvoston ohjelmat ja hankkeet Luoteis-Venäjällä**

Yhteistyön painopistealueita ovat julkinen hallinto ja palvelut, opetus ja koulutus, yritystoiminta, kansalaisyhteiskunta ja venäläisten työkokemuksen lisääminen pohjoismaisissa instituutioissa. Tiedonvaihto- ja verkostoitumisohjelma rahoittaa seminaareja ja opintomatkoja venäläisille ja pohjoismaisille osallistujille. Lisäksi rahoitetaan myös kansalaisjärjestöohjelmaa sekä pohjoismaisten pienten ja keskisuurten yritysten etabloitumista tukevia hankkeita Nopef-rahastosta (Pohjoismaiden Projektivientirahasto).

- **Kansainvälisten pankkien ja rahoituslaitosten ohjelmat Luoteis-Venäjällä**

EBRD:llä (Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys-pankki), NIB:llä (Pohjoismaiden Investointipankki), NEFCO:lla (Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö) ja IFC:llä (Kansainvälinen rahoitusyhtiö) on toimintaa Luoteis-Venäjällä erityisesti ympäristö-investoinneissa ja energiategokkuuteen liittyvissä investoinneissa.

- **Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) yhteistyö**

Yhteistyö tapahtuu pääosin eri alojen työryhmissä, kuten esimerkiksi rajavalvontaviranomaisten välisenä yhteistyönä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi, toimintana kulttuuriperinnön suojelemiseksi, nuorisotyönä ja meriliikenneyhteistyönä.

- **Arktisen neuvoston yhteistyö**

Arktinen neuvosto on kahdeksan jäsenvaltion (Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Islanti, Venäjä, Kanada ja Yhdysvallat) hallitusten välinen yhteistyöfoorumi. Tarkasteluajanjaksolla arktisen neuvoston hankkeet ovat liittyneet ilmastonmuutoksen aiheuttamiin ympäristöhaasteisiin ja kestävän kehityksen vaatimukseen, ympäristömyrkyjen torjuntaan, arktisen kasviston ja eläinkunnan suojeluun, terveydenhoitoon sekä pelastusalan yhteistyöhön.

- **Barentsin euroarktisen neuvoston yhteistyö**

Yhteistyön tavoitteena on vakauden ja kestävän kehityksen edistäminen sekä turvallisuuden lisääminen Venäjän luoteisalueella ja Pohjoiskalotilla. Barentsin alueen yhteistyötä toteuttavat alueelliset ja hallitustenväliset työryhmät ja yhteistyössä on rahoitettu myös joitakin hankkeita.

- **Ruotsin ja Norjan kahdenväliset ohjelmat ja hankkeet Luoteis-Venäjällä**

Ruotsin hallitus on viime vuosina pienentänyt lähialuetukeaan Venäjälle (SIDA 2010). Ruotsin säteilyturvallisuusvirasto kuitenkin tekee hankeyhteistyötä ydinturvallisuuden alalla Kuolan ja Leningradin ydinvoimalaitosten turvallisuuden parantamiseksi. Norjan ja Luoteis-Venäjän välillä on monimuotoista eri alojen yhteistyötä, joka perustuu useisiin sopimuksiin ja sektorikohtaisiin yhteistyöasiakirjoihin. Norja tukee ydinturvallisuusyhteistyötä merkittäväillä summilla Norjan säteilyturvallisuusviraston kautta.

2. Lähialueyhteistyö

2.1. Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön tausta ja tavoitteet

Lähialueyhteistyö perustuu Suomen ja Venäjän hallitusten solmimaan sopimukseen ”yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella” (Lähialueyhteistyösopimus 1992). Tämän lisäksi toimintaa ovat tarkastelujaksolla ohjanneet valtioneuvoston vuonna 2004 hyväksymä lähialueyhteistyöstrategia (Strategia 2004), Suomen ja Venäjän välillä sovitut lähialueyhteistyön monivuotiset toimintaohjelmat sekä eri ministeriöiden sektorikohtaiset lähialueyhteistyöstrategiat ja toimintaohjelmat. Näiden ohella tarkastelujakson loppupuolella lähialueyhteistyötä on linjattu myös hallitusohjelmassa 2007 (Hallitusohjelma 2007) ja hallituksen Venäjä-toimintaohjelmassa (Hallituksen Venäjä-toimintaohjelma 2009).

Lähialueyhteistyösopimus 1992

Suomen tasavallan ja Venäjän federaation hallitusten tarkoituksena oli lähialueyhteistyösopimukseen perustuvan toiminnan kautta rohkaista alueellisten viranomaisten yhteistyötä ja kehittää lähialueyhteistyön uusia muotoja. Yhteistyö voi käsittää selvitysten ja tutkimusten tekemistä, hankkeiden valmistelua ja toteutusta, koulutusta, teknistä apua, yhteisyritysten perustamista sekä muita yhteisesti sovittavia yhteistyömuotoja. Sopimuksen mukaan yhteistyön toteuttamista varten laaditaan tarvittaessa yhteistyöohjelmia, jotka sisältävät yhteistyön yleiset suuntaviivat. Sopimus kattaa luettelon yhteistyöaloja, joita oli mahdollisuus yhteisesti sopia vielä täydentääkin. Sopimuspuolten perustaman lähialueyhteistyön kehittämissuunnan tehtäväksi on asetettu koordinoita yhteistyön toteutusta ja laatia yhteistyöohjelmia. Sopimus loi pohjan rakentaa yhteyksiä Venäjän luoteisten alueiden viranomaisiin, yrityksiin, kansalaisjärjestöihin ja muihin toimijoihin.

Lähialueyhteistyön toimintaympäristö on muuttunut hyvin paljon sopimuksen allekirjoittamisesta, jolloin Neuvostoliiton hajoamisesta oli kulunut vain vajaa vuosi ja siirtyminen kohti markkinataloutta oli vasta alkamassa. Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuonna 1995 edelleen muutti Suomen asemaa kansainvälisenä toimijana, mikä heijastui myös lähialueyhteistyöhön, kun suomalaiset alkoivat osallistua EU-rahoitteisiin monenvälisiin hankkeisiin. Hanketietämys karttui ja hankekokemus kasvoi molemmin puolin rajaa. Lähialueyhteistyölle oli tarpeen laatia oma strategiansa 2000-luvun alussa.

Strategia 2004

Lähialueyhteistyöstrategia on vuodelta 2004, eikä sitä ole sen jälkeen uudistettu. Strategian mukaan lähialueyhteistyö on osa laajempaa yhteistyökokonaisuutta, jolle Euroopan unionin naapuruuspolitiikka, pohjoisen ulottuvuuden politiikka sekä unionin Venäjä-politiikka luovat kehykset. Lähialueyhteistyöllä toteutetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita ja siinä huomioidaan Suomen kansainvälisen toiminnan keskeiset arvot, joita ovat demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen.

Yhteistyön tavoitteena on strategian mukaan rakentaa hyvää naapuruutta, edistää alueellista vakautta, tukea lähialueiden tasapainoista taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä, edistää ympäristönsuojelua ja ydinturvallisuutta ja ehkäistä huumeiden ja tartuntatautien leviämistä. Tavoitteena on myös tukea hallinnon ja lainsäädännön uudistuksia, jotka edistävät toimivien, moniarvoisten ja tasapuolisten yhteiskuntien kehittymistä sekä tukea yhteiskunnallisia ja taloudellisia muutosprosesseja, jotka vahvistavat yhteistyömaiden omia mahdollisuuksia puuttua ongelmiin. Lisäksi yhteistyöllä edistetään suomalaisten viranomaisten, elinkeinoelämän

ja kansalaisten yhteistyöedellytyksiä lähialueilla. Toiminnalla on selkeä kehittämistavoite ja se kohdistuu Suomen rajojen ulkopuolelle.

Strategiassa (2004) asetettiin myös tavoitteeksi siirtyminen avustusluontoisesta toiminnasta kohti suomalaisia ja venäläisiä osapuolia hyödyttävää tasavertaista yhteistyötä. Strategian mukaan nykymuotoinen lähialueyhteistyö on ollut ylimenokauden toimintaa, jossa tekninen apu on ollut keskeinen elementti. Tavoitteeksi on asetettu toimintamuotojen mukauttaminen lähialueiden muutokseen ja yhteistyön muuttuminen sellaiseksi tasavertaiseksi kanssakäymiseksi, jossa osapuolet yhdessä asettavat tavoitteet, sitoutuvat niihin ja kantavat vastuun yhteistyön toteutuksesta. Yhteistyötä on tarkoitus kehittää asteittain tavanomaiseksi eri viranomaisten, järjestöjen ja alueellisten toimijoiden väliseksi yhteistyöksi.

Strategia painottaa sellaiseen ohjelmaperusteiseen lähestymistapaan siirtymistä, jonka lähtökohtana ovat ministeriöiden valmistelemaat monivuotiset ohjelmat ja tähdentää eri sektorien ja toimijoiden välisen yhteistyön ja yhteistyöverkostojen tärkeyttä. Lähialueyhteistyön kehittämislunteen mukaisesti koulutus sekä hallinnon ja lainsäädännön kehittäminen on sisällytettävä läpileikkaavina toimintoina eri toimialojen ohjelmiin. Ohjelmien suunnittelussa tasa-arvo ja vähemmistökysymykset, ympäristönäkökohdat sekä korruption vastainen taistelu on otettava huomioon. Paikallisdemokratian ja kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen mainitaan tärkeinä edistämisen kohteina ja EU:n laajentumisen myötä syntynyttä tarvetta lisätä alueellista yhteistyötä korostetaan. Strategian mukaan lähialueyhteistyötä toteutetaan erityisesti seuraavilla aloilla:

- ympäristö
- maa- ja metsätalous
- sosiaali- ja terveydenhuolto
- oikeuslaitos
- liikenne ja tietoliikenne
- energia
- ydinturvallisuus
- koulutus ja kansalaisyhteiskunta.

Tämän jälkeen hallitus on linjannut lähialueyhteistyön tavoitteita useiden budjettiriihien yhteydessä, erityisesti vuoden 2007 budjettiriihessä päädyttiin siihen, että lähialueyhteistyön painopisteeksi tulee jatkossa taloudellisen yhteistyön edistäminen.

Hallitusohjelma 2007

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa (19.4.2007) mainitaan, että Suomen lähialueyhteistyö uudistetaan. Yhteistyö keskitetään ohjelman mukaan erityisesti ympäristö-, ydinturva- ja sosiaali- ja terveysalalle. Lähialueyhteistyö mainitaan myös hallitusohjelman ympäristöpolitiikka-luvussa, jossa todetaan, että tärkein keino Itämeren pelastamiseksi on valtioiden rajat ylittävän yhteistyön harjoittaminen sekä lähialueyhteistyön parantaminen. EU-politiikan osalta nähdään tärkeäksi Suomen osallistuminen pohjoisen ulottuvuuden ympäristö- sekä sosiaali- ja terveystumppanuuksiin. Hallitus ilmoittaa jatkavansa työtä pohjoisen ulottuvuuden liikenne- ja logistiikkakumppanuuden perustamiseksi ja toimivansa aktiivisesti Suomen roolin vahvistamiseksi pohjoisten alueiden taloudellisessa toiminnassa ja osaamisessa.

Elinkeinopolitiikka-luvussa mainitaan, että hallitus edistää laaja-alaisesti taloudellista yhteistyötä Venäjän kanssa ja tukee toimenpiteillään yritysten Venäjä-osaamista vahvistamalla yrittäjien ja henkilöstön valmiuksia. Liikenne- ja viestintäpolitiikka -luvussa mainitaan Venäjän rajaliikenteen ongelmien ratkaisemisen tarve. Hallitusohjelman mukaan Suomi kehittää aktiivisia, laaja-alaisia ja monentasoisia kahdenvälisiä suhteita Venäjän kanssa sekä toimii aktiivisesti EU:n Venäjä-politiikan kehittämisessä. Se vahvistaa Suomen Venäjä-politiikan koordinaatiota, huolehtii suomalaisesta Venäjä-osaamisesta ja tukee kansalaisyhteiskuntatason yhteistyötä. Suomi myös tukee Venäjän integroitumista kansainväliseen sopimusjärjestelmään.

Hallituksen Venäjä-toimintaohjelma 2009

Tuorein hallituksen hyväksymä asiakirja, jossa lähialueyhteistyötä linjataan, on Venäjä-toimintaohjelma vuodelta 2009. Hallituksen Venäjä-toimintaohjelmassa, joka hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.4.2009, todetaan, että Suomen kansallinen etu ohjaa Venäjä-suhteidemme hoitamisessa. Ohjelma käsittelee laajasti ja monipuolisesti Venäjä-suhteita ja yhteistyön kehittämistä Venäjän kanssa ja tähdentää Suomen Venäjä-politiikan lähtökohtia: toimivia kahdenvälisiä suhteita Venäjän kanssa sekä Suomen EU-jäsenyyttä. Suomi muotoilee Venäjä-politiikkaansa yhdessä muiden EU-maiden kanssa painottaen EU:n ulkorajojen tuntumassa tehtävää rajat ylittävää yhteistyötä. Unionin Venäjä-politiikan ei kuitenkaan nähdä korvaavan Suomen kahdenvälisiä Venäjä-politiikkaa, vaan korostetaan, että kyse on toisiaan täydentävistä kokonaisuuden osista.

Ohjelmassa todetaan, että lähialueyhteistyön aiempien painopistealueiden – ympäristön, ydinturvan sekä sosiaali- ja terveyssektorin – ohella tähdätään entistä enemmän taloudelliseen yhteistyöhön mm. julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Lähialueyhteistyö nähdään Suomen kannalta tärkeänä tapana toimeenpanna Venäjä-politiikkaa ja pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa.

Ministeriöiden sektorikohtaiset strategiat, toimintaohjelmat ja sopimukset

Monilla sektoreilla lähialueyhteistyön konkreettiset tavoitteet on esitetty yleisiä politiikka-asiakirjoja ja yhteistyöohjelmia tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin ministeriöiden omissa strategioissa, joita ovat mm. seuraavat:

- Maa- ja metsätalousministeriön lähialueyhteistyöstrategia 2001–2004
- Ympäristöministeriön lähialueyhteistyön toimintaohjelma 2002–2004
- Sosiaali- ja terveysministeriön lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuosille 2003–2005.

- Opetus- ja kulttuuriministeriön ”Suomi, Venäjä ja kansainvälinen yhteistyö” -toimintaohjelma vuosille 2003–2007.

Joillakin aloilla yhteistyö lähialueiden kanssa perustuu lisäksi sektorikohtaisiin yhteistyösopimuksiin ja -asiakirjoihin Venäjän viranomaisten kanssa. Tällaisia sopimuksia tarkastelujaksolla on ollut ympäristöalalla, säteily- ja ydinturvallisuusyhteistyössä, oikeus- ja sisäasioissa ja maatalousalalla.

Tärkeitä lähialueyhteistyötä ohjaavia asiakirjoja ovat olleet myös Suomen ja Venäjän väliset, lähialueyhteistyön kehittämissyryhmässä sovitut lähialueyhteistyön toimintaohjelmat. Tarkastelujaksolla niitä on ollut kaksi: Lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuoteen 2006 (Toimintaohjelma 2005) ja lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuosille 2009–2011 (Toimintaohjelma 2009).

Lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuoteen 2006

Lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuoteen 2006, joka hyväksyttiin helmikuussa 2005, oli todellisuudessa voimassa vuoteen 2008, koska vuosina 2005–2008 uusia toimintaohjelmia ei tehty. Tässä asiakirjassa toistuvat Strategian 2004 linjaukset ja siinä tähdennetään monenvälisen alueellisen yhteistyön merkitystä Pohjois-Euroopassa. Yhteistyössä pyritään dokumentin mukaan kehittämään kokonaisvaltaisia prioriteetti-alaakohtaisia ohjelmia, joiden puitteissa hankkeet toteutetaan. Tärkeänä pidetään sitä, että toimialakohtaiset ohjelmat täydentävät toisiaan ja että Suomen rahoitus kohdistetaan ensisijaisesti suomalaisen asiantuntemuksen vientiin ja koulutukseen. Toimintaohjelmassa heijastuu kansainvälisen yhteistyön arvo selkeämmin kuin Strategiassa 2004. Tavoitteena on hyödyntää kansainvälisten rahoituslaitosten ja kansainvälisten järjestöjen tarjoamaa rahoitusta ja asiantuntemusta sekä EU:n rahoitusohjelmia Suomen lähialueilla Venäjällä.

Lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuosille 2009–2011

Nykyisin voimassa oleva Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuosille 2009–2011 hyväksyttiin marraskuussa 2008 (Toimintaohjelma 2009). Se noudattaa pääosin edeltäjänsä, vuonna 2005 hyväksytyyn toimintaohjelman, temaattisia linjauksia, mutta tässä asiakirjassa myös hallitusohjelman painotukset näkyvät selkeinä. Elinkeinotoiminta on erotettu omaksi aihekokonaisuudekseen, jossa erityisesti pienen ja keskisuuren yrittäjyyden tukeminen on nostettu toiminnan keskiöön. Aikaisemmassa toimintaohjelmassa yritystoiminnan kehittäminen sisältyi joko koulutuksen tai muun hallinnon ja viranomaistoiminnan kehittämisen teema-kokonaisuuteen, johon kuuluivat myös paikallis-hallinto ja pelastusala. Myös nämä on ryhmitelty toimintaohjelmassa 2009 erillisiksi kokonaisuuksiksi. Ohjelmassa korostetaan myös tarvetta kehittää lähialueyhteistyötä tasavertaisen kumppanuuden pohjalta projektisyklin kaikissa vaiheissa. Edelleen tähdennetään monivuotisia ohjelmia. Suomen ja Venäjän alue- ja paikallisviranomaisten kiinteä ja rakentava yhteistoiminta nähdään edellytyksenä lähialueyhteistyön kehittämiselle.

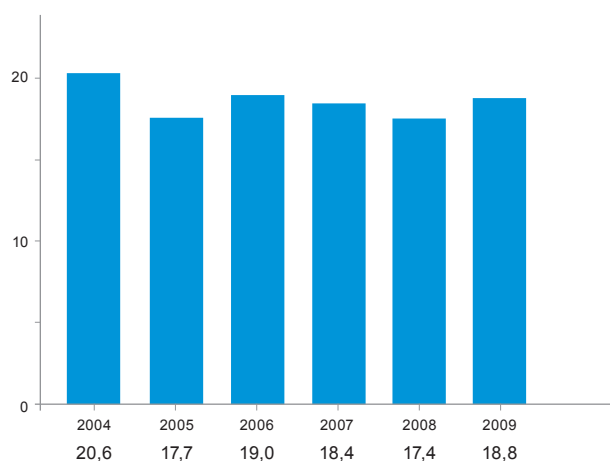
2.2. Lähialueyhteistyön rahoitus

Suomen ja Venäjän välistä lähialueyhteistyötä rahoitetaan valtion talousarvioon sisältyvistä määrärahoista ulkoasiainministeriön ja sektori-ministeriöiden kautta joko suorilla sopimuksilla tai tarjouskilpailujen kautta. Kansalaisjärjestöjen lähialuehankkeita ja suomalaisten pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) hankevalmistelua sekä pieniä Suomen edustustojen hankkeita lähialueilla on tuettu valtionavustuksina. Lähialueyhteistyövaroin Suomi osallistuu myös kansainvälisten järjestöjen yhteistyöhankkeisiin ja -ohjelmiin, jotka suunnitellaan ja toteutetaan monenkeskinä sekä on osoittanut varoja kansainvälisten rahoituslaitosten tukemiin hankkeisiin, kuten IFC:n ja EBRD:n hankkeisiin.

Lähialueyhteistyömäärärahat jakaantuivat ennen vuotta 1997 valtion talousarviossa sektori-ministeriöittäin, mutta vuodesta 1997 alkaen lähialueyhteistyömäärärahat keskitettiin pääosin ulkoasiainministeriön pääluokkaan. Tämän lisäksi ainakin ympäristöministeriöllä, työ- ja elinkeino-ministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöllä oli evaluaation tarkasteluajanjaksolla määrärahoja lähialueyhteistyöhön myös omilla budjettimomenteillaan. Sektoriministeriöiden omat määrärahat ovat vähentyneet viiden viime vuoden aikana vuositasolla yhteensä noin viidestä miljoonasta eurosta noin puoleentoista miljoonaan euroon. Tässä evaluaatiossa on tarkasteltu ainoastaan ulkoasiainministeriön kautta rahoitettua lähialueyhteistyötä.

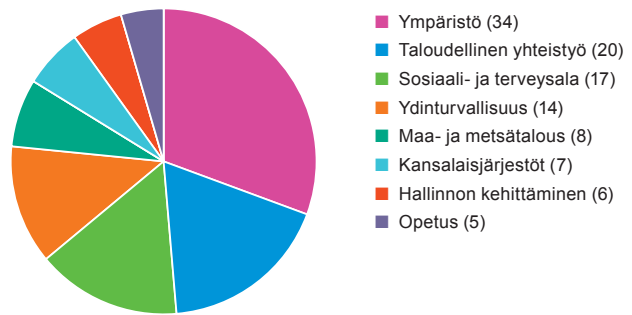
Suomi on evaluaation tarkastelujaksolla tukenut lähialueyhteistyöhankkeita Venäjällä kaikkiaan 111,9 miljoonalla eurolla. UM:n kautta jaettu lähialueyhteistyön vuosittainen rahoitusosuus vuodesta 2004 vuoteen 2009 on vaihdellut 17,4 ja 20,6 miljoonan euron välillä (Kuvio 1).

Eniten määrärahoja on kohdistettu ympäristö-sektorille, taloudelliseen yhteistyöhön sekä sosiaali-



Kuvio 1. Ulkoasiainministeriön kautta ohjattu Suomen valtion Venäjälle suuntautuva lähialueyhteistyörahoitus vuosina 2004–2009 (miljoonaa euroa). Yhteensä 111,9 miljoonaa euroa. Lähde: Ulkoasiainministeriö 24.11.2010.

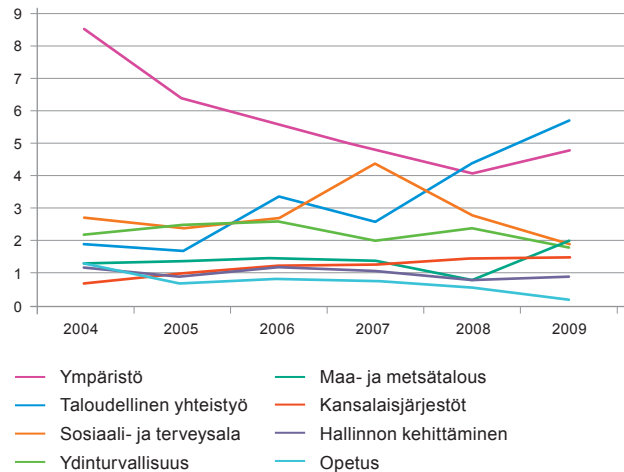
ja terveysalalle. Maa- ja metsätalouden, kansalaisjärjestöjen, hallinnon kehittämisen ja opetusalan lähialueyhteistyöhön kullekin sektorille on osoitettu 5–8 miljoonaa euroa. Hallinnon kehittämisen lohkoon sisältyvät paikallishallinnon kehittämishankkeet sekä oikeusalan ja sisäasioiden hankkeet. (Kuvio 2).



Kuvio 2. Ulkoasiainministeriön kautta ohjattu Suomen valtion Venäjälle suuntautuva lähialueyhteistyörahoitus sektoreittain (miljoonaa euroa) vuosina 2004–2009.

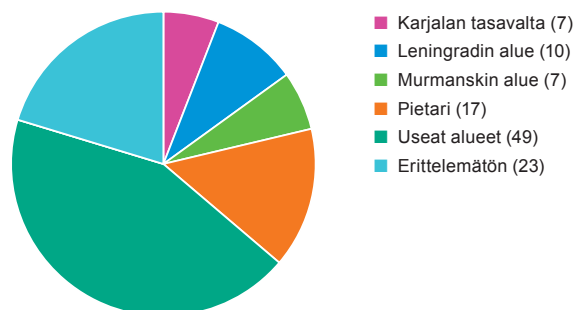
Lähde: Ulkoasiainministeriö 24.11.2010.

Vuodesta 2007 lähtien lähialueyhteistyön rahoitusta on suunnattu aiempaa enemmän taloudelliseen yhteistyöhön, joka vuosina 2008–2009 on ollut euromääräisesti suurin lähialueyhteistyötukea saanut sektori (Kuvio 3).



Kuvio 3. Ulkoasiainministeriön kautta ohjattu Suomen valtion Venäjälle suuntautuva lähialueyhteistyörahoitus sektoreittain ja vuosittain ajanjaksolla 2004–2009 (miljoonaa euroa). Lähde: Ulkoasiainministeriö 24.11.2010.

Määrärahojen jakauma maantieteellisten kohdealueiden välillä on ollut tasainen pienestä vuosittaisesta vaihtelusta huolimatta. Huomattava osa varoista on käytetty hankkeisiin, jotka on toteutettu useammalla kuin yhdellä kohdealueella (Kuvio 4). Osa näistä hankkeista on kahdenvälisiä ja osa kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten hankkeita, jotka ovat kohdistuneet kahdelle tai useammalle Luoteis-Venäjän alueelle tai laajemmin koko Venäjään.



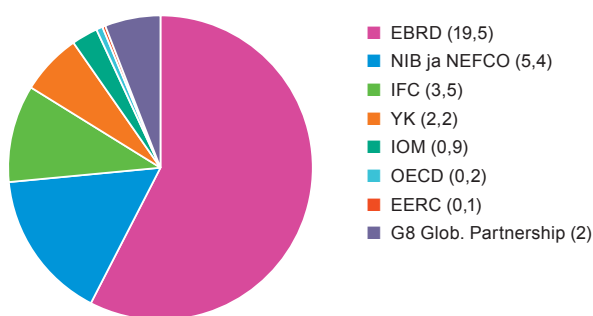
Kuvio 4. Ulkoasiainministeriön kautta ohjattu Suomen valtion Venäjälle suuntautuva lähialueyhteistyörahoitus kohdealueilla (miljoonaa euroa) vuosina 2004–2009.

Lähde: Ulkoasiainministeriö 24.11.2010.

Myös venäläinen osapuoli on osallistunut hankkeiden kustannuksiin. Venäläisen rahoituksen määrä on vaihdellut sektoreittain ja hankkeittain. Joillakin sektoreilla, kuten ympäristö- ja ydinturvallisuusalan suurissa investointihankkeissa, Venäjän tai muiden kansainvälisten kumppanien rahoitusosuus on huomattava. Ydinturvallisuusosalalla useita hankkeita on toteutettu monenvälisenä kansainvälisenä yhteistyönä, jolloin merkittävimpiä Suomen kumppaneita ovat olleet Ruotsi ja Norja. Vaikka Suomen rahoitusosuus on ollut näissä hankkeissa usein pieni, sillä on ollut suuri merkitys mm. hankkeiden alulle panijana. Myös joissakin oikeusalan viranomaishankkeissa suomalaisrahoituksen osuus on ollut pieni verrattuna Venäjän omaan rahoituksen. Näissä venäläistä rahoitusta ei monesti myöskään voida ilmaista rahamääräisenä, koska panostus on ollut enimmäkseen in kind -tyyppistä, esimerkiksi tilojen tarjoamista hankkeiden tapahtumiin.

Tarkastelujaksolla Suomi on osoittanut lähialue-yhteistyövaroja myös kansainvälisten rahoituslaitosten ja järjestöjen Venäjällä tapahtuvaan toimintaan. Yhteensä 34 miljoonaa euroa on osoitettu tällaiseen pääasiassa Luoteis-Venäjälle kohdistuvaan yhteistyöhön (Kuvio 5, katso myös Liite 5). Tarkastelujakson alkupuolella vuosina 2004–2006 pieni osa rahoituksesta on suunnattu Venäjän ohella myös muiden siirtymätalousmaiden, kuten Ukrainan ja Valko-Venäjän kanssa toteutettuihin hankkeisiin.

Noin 60 prosenttia kansainvälisten rahoituslaitosten ja järjestöjen Venäjällä tapahtuvaan toimintaan osoitetuista varoista on osoitettu EBRD:n kautta hankkeisiin, joista pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuus on suurin. Ympäristökumppanuuteen on kohdennettu vuosina 2004–2009 noin 15 miljoonaa euroa (Suomen maksuosuus ympäristökumppanuuteen vuodesta 2002 alkaen on ollut kaikkiaan 18 miljoonaa euroa). Suomen teknisen avun rahastoon EBRD:ssä on osoitettu 4 ja NIB:n ja NEFCO:n rahastoihin 5,4 miljoonaa euroa, joilla on rahoitettu mm. ympäristöinvestointien valmistelua. IFC:n Suomen lähialuerahastoon on kohdistettu 3,5 miljoonaa euroa. IFC:n hankkeet ovat kohdistuneet etupäässä yksityissektorin toiminnan kehittämiseen esimerkiksi tietotekniikan, rahoituksen, energiatehokkuuden ja metsätalouden alalla.



Kuvio 5. Ulkoasiainministeriön kautta ohjattu Suomen valtion kansainvälisille rahoituslaitoksille ja järjestöille myönnetty lähialueyhteistyörahoitus vuosina 2004–2009, yhteensä 34 miljoonaa euroa. Lähde: Ulkoasiainministeriö 24.11.2010.

Työhyvinvointi- ja huumevalvontahankkeisiin sekä ihmiskaupan torjuntaan on suunnattu varoja ILO:n (Kansainvälinen työjärjestö), UNODC:n (YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto) ja IOM:n (Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö) kautta. G8 Global Partnership-toimintaa Venäjän kemiallisten aseiden hävittämiseksi ja voimalaitosten plutonium-reaktoreiden sulkemiseksi on tuettu 2 miljoonalla eurolla. Suomi on tukenut myös OECD:n (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) selvitysten tekemistä Venäjän investointipolitiikasta.

2.3. Lähialueyhteistyön muodot ja hallinnointi

Ulkoasiainministeriö vastaa lähialueyhteistyön yleiskoordinaatiosta ja määrärahojen oikeaan ja tarkoituksenmukaiseen käyttöön liittyvästä valvonnasta.

Määrärahojen käytön koordinoimista varten ulkoasiainministeriössä laadittiin vuonna 2000 "Suomen lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat" -ohjeistus. Ohjeistus perustui Helsingin yliopiston tietopalvelut Oy:n vuonna 1998 tekemään selvitykseen tuolloin käytössä olleista menettelytavoista ja niiden kehittämistarpeista (Selvitys 1998). Evaluaation tarkasteluajankaksolla oli käytössä hallinnollisten menettelytapahjeiden toinen uudistettu versio (Hallinnolliset menettelytavat 2001). Kolmas uudistettu versio (Hallinnolliset menettelytavat 2009) koski toteutuksessa olevia hankkeita vasta 1.1.2010 alkaen. Uusien, valmisteltävien hankkeiden osalta se astui voimaan 12.2.2009. Kansalaisjärjestöhankkeille ja pk-yrityksille suunnattavaa hankevalmistelutukea varten on laadittu omat ohjeistuksensa. Lisäksi ympäristösektorilla on ollut käytössä oma ympäristösektorin lähialueyhteistyön hanketoiminnan menettelytapahjeisto.

Hallinnollisten menettelytapojen (2001) mukaan lähialueyhteistyötä voidaan toteuttaa:

1. **Viranomaisyhteistyönä**, jossa hankkeiden toteuttajana on joko ministeriö tai sen alainen virasto tai laitos.
2. **Projektityhteistyönä**, jossa ministeriöt voivat ostaa hankkeiden toteutuksen ulkopuolisilta toteuttajilta tai toteuttaa projekteja itse.
3. **Kansainvälisinä yhteistyöhankkeina**, joissa lähialueyhteistyövaroin osallistutaan kansainvälisten järjestöjen tai rahoitusorganisaatioiden hankkeisiin.
4. **Valtionavustuksina**, joita annetaan lähinnä kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuen, edustustojen pienhankeyhteistyön ja pk-yritysten hankevalmistelutuen kautta.

Hallinnolliset menettelytapaohjeet määrittelevät eri toimijoiden roolin ja vastuun hankesyklin eri vaiheissa. Hankehallinnossa ulkoasiainministeriöllä oli tarkastelujaksolla ja on edelleen kaksinainen rooli. Yhtäältä se on lähialueyhteistyön yleiskoordinaattorina toimiva viranomainen, joka vastaa mm. vuosittaisten käyttösuunnitelmien laadinnasta, hallinnollisten menettelytapojen kehittämistä sekä määrärahojen oikeaan ja tarkoituksenmukaiseen käyttöön liittyvästä valvonnasta. Toisaalta se toimii sektoriministeriöiden tapaan joidenkin yhteistyösektoreiden varsinaisena vastuuviranomaisena.

Sektoriministeriöt vastaavat mm. hankkeiden suunnittelusta, toteutuksen ohjaamisesta, valvonnasta ja rahoituksen maksuksesta toteuttajille. Ne myös identifioivat uudet hankkeet sektorillaan ja tekevät niistä ehdotuksen seuraavan vuoden käyttösuunnitelmaan liitettäväksi.

Hallinnolliset menettelytavat ohjeistavat määrärahoja hallinnoivia viranomaisia mm. hankkeiden identifioinnissa ja projektisyklin noudattamisessa sekä siinä, missä muodossa hanke-esitykset laaditaan.

Ohjeiden (Hallinnolliset menettelytavat 2001) mukaan:

- Yhteistyöhankkeilla pitää olla selkeä yhteistyökumppanin poliittinen ja taloudellinen sitoutuminen.
- Yhteistyökumppanin on oltava aktiivisesti mukana hankevalmistelun oleellisissa vaiheissa (suunnittelu, tarjouskilpailu) sekä hankkeen seurannassa.
- Normaaliin ministeriöiden kanssakäymiseen kuuluvia vierailuja tms. ei rahoiteta lähialueyhteistyövaroista.
- Hankkeissa käytettävät asiantuntijapalvelut ja hankkeisiin liittyvät laite- ja materiaalihankinnat tulee pääsääntöisesti hankkia tarjouskilpailujen kautta.
- Kansainvälisten rahoituslaitosten ja järjestöjen kanssa toteutettavassa yhteistyössä ulkoasiainministeriö on päävastuussa rahoituksesta.
- Edustustojen pienhankeyhteistyössä edustustot vastaavat itsenäisesti tuettavien hankkeiden valinnasta, rahoituksesta ja valvonnasta.

Myös lähialueyhteistyöhankkeiden valmistelu-prosessi on esitetty menettelytapaohjeissa (2001) ja se on kuvattu samanlaiseksi myös nykyisin voimassa olevissa menettelytapaohjeissa (2009). Ohjeiden mukaan seuraavan vuoden määrärahojen valmisteluprosessi tapahtuu ulkoasiainministeriön johdolla yhteistyössä sektoriministeriöiden kanssa. Menettelytapaohjeiden mukaan ulkoasiainministeriö antaa sektoriministeriöille viimeistään toukokuussa yksityiskohtaiset aikataulut ja ohjeet noudatettavasta menettelystä. Sektoriministeriöt identifioivat uudet hankkeet, sopivat niiden tavoitteista yhteistyökumppaniensa kanssa ja toimittavat omat ja alaisuudessaan toimivan hallinnon määrärahaesitykset ulkoasiainministeriölle syyskuussa. Mahdollisten ministeriöiden välisten neuvotteluiden jälkeen ulkoasiainministeriö laatii vuoden lopussa esityksen lähialueyhteistyön seuraavan vuoden määrärahojen käytöstä. Valtioneuvosto vahvistaa käyttösuunnitelman, mikä tapahtuu yleensä määrärahoja koskevan vuoden helmi–maaliskuussa.

Valtioneuvoston vahvistettua käyttösuunnitelman ulkoasiainministeriö asettaa määrärahat sektoriministeriöiden käyttöön. Se jättää omalle vastuulleen kuuluvat määrärahat (mm. kansalaisjärjestöjen yhteistyöhön, pk-hanketukeen, kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten yhteistyöhön, EU:n ja Venäjän välisiä ENPI CBC-raja-alueyhteistyöohjelmia täydentäviin hankkeisiin sekä ydinturvallisuusalan yhteistyöhön osoitetut määrärahat) itselleen hallinnoitaviksi. Se voi jättää myös osan määrärahoista kohdentamatta, jotta myös toimintavuoden aikana kyettäisiin joustavasti käynnistämään uusia hankkeita, joita ei käyttösuunnitelman laatimisvaiheessa voitu ennakoita.

Vuoden 1992 lähialueyhteistyösopimuksen mukaisesti lähialueyhteistyön toimintaa koordinoi hallitustenvälinen lähialueyhteistyön kehittämisryhmä. Kehittämisryhmään kuuluvat Suomen puolelta lähialueyhteistyötä toteuttavat ministeriöt ja asianomaisten maakuntaliittojen edustajat ja Venäjän puolelta neljän lähialueen (Murmanskin alue, Karjalan tasavalta, Leningradin alue, Pietarin kaupunki) ja sen keskushallinnon edustajat. Venäjän keskushallinnossa lähialueyhteistyöstä on vastannut ulkoasiainministeriö, mutta vastuu siirtyi loppuvuonna 2009 aluekehitysministeriölle. Lähialueyhteistyön kehittämisryhmä kokoontuu joka kolmas vuosi yhteiskokoukseen, jossa se määrittelee yhteistyön yleiset suuntaviivat ja hyväksyy monivuotiset toimintaohjelmat.

Hallitustenvälisen kehittämisryhmän alaisuudessa toimii neljä alueryhmää³, jotka kokoontuvat yleensä vuosittain. Alueryhmien tehtävänä on määritellä aluekohtaiset prioriteettialat ja tavoitteet sekä vahvistaa monivuotiset aluekohtaiset lähialueyhteistyön toimintaohjelmat. Alueryhmät myös seuraavat toimintaohjelman perusteella toteutettavien hankkeiden etenemistä ja tuloksia.

³ Suomen ja Murmanskin alueen ryhmä, Suomen ja Karjalan tasavallan ryhmä, Suomen ja Leningradin alueen ryhmä sekä Suomen ja Pietarin välinen ryhmä

Hankehallinnon tueksi on ulkoasiainministeriössä perustettu hankerekisteri. Lähialueyhteistyön alkuvuosina hankkeet rekisteröitiin KIETO-rekisteriin (Keski- ja Itä-Euroopan toimintaohjelman tietojärjestelmä) ja vuonna 2001 sen korvasi lähialueyhteistyön tietojärjestelmä LYHTI. Muilla ministeriöillä ei ole pääsyä LYHTI-rekisteriin, mutta ne toimittavat ulkoasiainministeriölle tarvittavat tiedot hankkeistaan rekisteriin lisättäviksi. LYHTI-rekisteristä ilmenee mm. rahoitettujen hankkeiden nimi, määrärahat, toteuttajat, partnerit Venäjällä ja lyhyt tiivistelmä hankkeiden tarkoituksesta ja tavoitteista.

Ulkoasiainministeriö ja muut ministeriöt antavat tietoja lähialueyhteistyöstä ja toteutetuista hankkeista verkkosivuillaan ja julkaisuissaan. Ulkoasiainministeriö on julkaissut lähialueyhteistyön strategia-asiakirjat, esimerkiksi eri vuosien strategiat ja monivuotiset toimintaohjelmat, jotka ovat verkon kautta kansalaisten luettavissa. Myös monet sektoriministeriöt ovat laatineet lähialueyhteistyön strategioita ja toimintaohjelmia. Eri ministeriöiden verkkosivuilta on löydettävissä myös monia sopimustekstejä, joihin lähialueyhteistyön toteutus osittain perustuu.

Lähialueyhteistyön LYHTI-hankerekisterin tietojen pohjalta UM julkaisee vuosittain "Toteutusvaiheessa olevat hankkeet"-julkaisun. Julkaisussa on listattu kunakin vuonna noin 200 hanketta, joista osa on alkaneita uusia hankkeita ja osa edellisiltä vuosilta jatkuneita hankkeita. Ulkoasiainministeriö ja muut ministeriöt ovat julkaisseet myös erilaisia lähialueyhteistyötä koskevia esitteitä. Varsinaista tiedotusstrategiaa tai -suunnitelmaa ei lähialueyhteistyölle ole.

2.4. Hanketoiminta vuosina 2004–2009

Tässä luvussa kuvataan Suomen valtion tukemaa lähialueyhteistyötä vuosina 2004–2009 tehtävänkuvauksessa (Liite 1) määritellyillä kymmenellä sektorilla. Tarkastelujaksolla on ollut käynnissä kaikkiaan noin 500 erikokoista hanketta. Budjetiltaan pienimmät ovat olleet muutaman tuhannen ja suurimmat useiden miljoonien eurojen hankkeita.

Toimintaa on kaikilla sektoreilla ohjannut Suomen lähialueyhteistyön strategia (2004) sekä Suomen ja Venäjän väliset lähialueyhteistyön toimintaohjelmat. Joillakin sektoriministeriöillä on lisäksi omia strategioita ja ohjelmia. Seuraavassa raportoidaan tiivistetysti sektoreittain, onko sektorilla ollut omaa strategiaa, mitkä ovat olleet yhteistyön tavoitteet, mikä organisaatio on toiminut hallintoviranomaisena, kuinka paljon sektorille on osoitettu varoja yhteistyöhön, millaisia hankkeita on toteutettu ja ketkä ovat olleet hanketoteuttajia.

2.4.1. Ympäristö

- *Strategia ja tavoitteet:* Ympäristöministeriöllä on oma strategia, menettelytapaohjeisto sekä viestintäsuunnitelma. Yhteistyö tähtää ympäristön tilan parantamiseen Suomen lähialueilla. Hankkeilla edistetään erityisesti Itämeren suojelua jätevesikuormitusta vähentämällä sekä ympäristöhallinnon kehittämistä ja luonnonsuojelua.
- *Vastuuviranomainen:* Ympäristöministeriö, tapauskohtaisesti luonnonsuojelualalla myös maa- ja metsätalousministeriö.
- *Rahoitus:* 34,2 miljoonaa euroa. Kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyömäärärahoista on lisäksi rahoitettu joitakin ympäristöalan hankkeita.
- *Toteutetut hankkeet:* Toteutusvaiheessa on ollut noin sata hanketta. Suurin osa ympäristöalan lähialueyhteistyömäärärahoista on kohdennettu suuriin kansainvälisiin investointihankkeisiin kuten Pietarin lounaisen jätevedenpuhdistamoon ja pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoksen rakentamiseen. Lähialueyhteistyövaroin Suomi on lisäksi osallistunut EBRD:n hallinnoiman Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden (NDEP) tukirahastoon, jossa Suomen rahoitusosuus ympäristöhankkeisiin tarkastelujaksolla on ollut yhteensä noin 15 miljoonaa euroa. Suomi on rahoittanut myös NEFCO:n ympäristöinvestointien lainanlievennysohjelmaa sekä NEFCO:n puhdas tuotanto -ohjelmaa. Suomi on osallistunut myös joidenkin Arktisen neuvoston ympäristöhankkeiden

rahoittamiseen lähialueyhteistyömäärärahoista (esim. Arktisen alueen saastumisen torjuntaohjelma).

- *Hanketoteuttajat:* Ilmatieteen laitos, ympäristökeskukset, kaupungit (mm. Lahti, Turku, Tampere), yliopistot, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset ja ympäristöalan yritykset.
- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Luoteis-Venäjän ympäristönsuojeluinvestoinneissa on mukana useita kansainvälisiä rahoittajia. Esimerkiksi Pietarin pohjoisen jätevedenpuhdistamon lainarahoittajina olivat NIB, EBRD, EIB (Euroopan Investointipankki) ja BNP Paribas pankki. Myös NEFCO ja Euroopan komissio ovat osallistuneet ympäristöinvestointien rahoitukseen. Luonnonsuojelun alalla tärkeitä rahoittajia ja toimijoita lähialueella ovat EU, Maailman Kauppajärjestö, Maailmanpankki, GEF (Global Environment Facility) ja WWF (World Wildlife Fund). Muita toimijoita ympäristöalan hankkeissa ovat mm. Arktinen neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto (BEAC), Helsinki Commission (HELCOM) ja Itämeren valtioiden neuvosto (CBSS).

2.4.2. Sosiaali- ja terveydenhuolto

- *Strategia ja tavoitteet:* Vuosina 2003–2005 sosiaali- ja terveysministeriöllä oli oma lähialueyhteistyön keskipitkän aikavälin sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyön toimintaohjelma. Sosiaali- ja terveysalalla vuodesta 2005 prioriteetteja ovat olleet 1) tartuntatautien (erityisesti hiv/aidsin ja tuberkuloosin) ehkäisy, 2) terveiden elämäntapojen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä 3) sosiaali- ja terveysalan palvelujen ja hallinnon kehittäminen, mm. laadukkaan perusterveydenhoidon alalla. Tarkoituksena on myös ollut kehittää toimintaa, jolla edesautetaan vammaisten mahdollisuuksia työssäkäyntiin ja itsenäiseen elämään sekä kehittää kokonaisvaltaisesti työsuojelujärjestelmää.
- *Vastuuviranomainen:* Sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä oikeusministeriö. Lisäksi kansalaisjärjestöhankkeita ja kansainvälisten järjestöjen hankkeita hallinnoi ulkoasiainministeriö.

- *Rahoitus:* 16,9 miljoonaa euroa. Pääosa lähialueyhteistyövaroin rahoitetuista kansalaisjärjestöhankkeista on niin ikään liittynyt sosiaali- ja terveysalaan.

- *Toteutetut hankkeet:* Toteutusvaiheessa on ollut tarkastelujaksolla noin 70 ja vuosittain noin 30 hanketta. Rahoitusta on osoitettu sekä kahdenvälisiin että monenvälisiin hankkeisiin. Hankkeet käsitelivät tarttuvien tautien (hiv/aids ja tuberkuloosi) hoitoa ja ehkäisyä, huumeiden käytön leviämisen torjuntaa, terveyspolitiikan tukemista, vammaishuoltoa, sosiaalityötä ja terveitä elintapoja. Suurin osa sosiaali- ja terveysalan hankkeista oli kahdenvälisiä ja vajaa kolmannes monenvälisiä. Pohjoisen ulottuvuuden yhteistyöhön kiinteästi liittyviksi merkittäviä sosiaali- ja terveysalan hankkeita tarkasteluajanjaksolla oli 15, joita tuettiin yhteensä 4 miljoonalla eurolla, ja tuetuista budjetiltaan suurin oli hanke hiv:n leviämisen hallinnaksi Barentsin ja pohjoisen ulottuvuuden kumppanuusohjelman alueella. Tähän hankkeeseen on osoitettu yhteensä 1,6 miljoonaa euroa. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kautta on toteutettu Pietarissa ja Leningradin alueella kaksi hanketta, jotka koskivat katulapsiongelmaa, ja meneillään on vuonna 2005 käynnistynyt työterveys- ja työturvallisuushanke. Lisäksi oli käynnissä YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston (UNODC) kansainvälisen projektin osahanke huumevalvontajärjestelmän tukemiseksi Luoteis-Venäjällä.

Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöhankkeissa on kehitetty päihdehuoltoa ja vammaispalveluja, perustettu turvakoteja perheväkivallan uhreille, tuettu lastensuojelua ja nuorisotoimintaa sekä järjestetty perheiden vapaa-ajan toimintaa ja tukipalveluja.

- *Hanketoteuttajat:* Stakes (Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus) ja KTL (Kansanterveyslaitos), jotka ovat nykyisin yhdistyneet THL:ksi (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos), aluehallintoviranomaiset, yliopistot ja tutkimuslaitokset, ammattikorkeakoulut, Filha ry (vuoteen 2003 Hengitys ja Terveys r.y), Väestöliitto ja muut järjestöt.

- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Sosiaali- ja terveysalalla huomattava aloite on Pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveyskumppanuus. Kumppanuusmaat pyrkivät tukemaan paikallisten terveysalan organisaatioiden toimenpiteitä hiv/aidsin, tuberkuloosin ja sukupuolitautilien vähentämiseksi sekä elintapoihin liittyvien ei-tarttuvien tautien ehkäisyksi Luoteis-Venäjällä. Maailmanpankki on rahoittanut useita yhdessä Global Fundin ja WHO:n (Maailman terveysjärjestö) kanssa toteutettuja ohjelmia, joiden painopistealueina on ollut tartuntatautien ehkäiseminen, perusterveydenhuollon, sairausvakuutusjärjestelmän ja terveydenhuollon hallinnon kehittäminen sekä köyhyyden vähentäminen. Hankkeet ovat koskettaneet koko Venäjää, eivät vain sen luoteisia osia. Myös USAID on toteuttanut hiv/aids-, tuberkuloosi- sekä äitiys- ja lastenhuollon kehittämisohjelmia Venäjällä. Euroopan komissio on rahoittanut useita hankkeita, joista kahdeksalla oli toimintaa myös Luoteis-Venäjällä. Euromääräisesti suurimpia ovat olleet hiv/aidsin ehkäisyohjelma 2005–2007 (4 miljoonaa euroa), jossa Pietari ja Leningradin alue olivat pilottialueita sekä hanke tartuntatautien ehkäisemiseksi vankiloissa 2003–2005 (2,5 miljoonaa euroa), jossa Leningradin alue oli Pihkovan alueen ohella pilottialue. Norjan terveys- ja hoitopalveluiden ministeriö järjestää vuosittain kaksi hakukierrosta Norjan ja Luoteis-Venäjän välisille sosiaali- ja terveysalan yhteistyöhankkeille.

2.4.3. Taloudellinen yhteistyö

- *Strategia ja tavoitteet:* Ei erillistä strategiaa. *Elinkeinoelämän* alalla lähialueyhteistyön tavoitteena on yritystoiminnan sekä innovaatio- ja teknologiayhteistyön edistäminen. *Pienten ja keskisuurten* yritysten hanketuen avulla tuetaan suomalaisia yrityksiä niiden pyrkimyksessä käynnistää tai edelleen kehittää suomalais-venäläistä tuotannollista tai muuta yritystoiminnan yhteistyötä Luoteis-Venäjällä. *Liikenne-, logistiikka- ja viestintäalan* yhteistyön tavoitteena on luoda hyvät toimintaedellytykset Suomen ja lähialueiden väliselle liikenteelle sekä edistää kaupan, logistiikan

ja tietoyhteiskunnan alalla tapahtuvaa kehitystä. Tavoitteena on kehittää erityisesti Suomen ja Venäjän välisiä yhteyksiä. *Energia-alalla* tavoitteena on antaa teknistä tukea lähialueiden energiainfrastruktuurin kunnostamiseksi ja modernisoimiseksi nykyaikaisten, myös ympäristöä suojelevien, teknologioiden pohjalta. *Työhallinnon* hankkeilla pyritään kehittämään yhteyksiä Suomen ja lähialueiden työ- ja maahanmuuttoviranomaisten kesken, jotta työvoiman saatavuus ja liikkuvuus Suomen ja Luoteis-Venäjän välillä olisi paremmin ennakoitavissa. Hankkeilla on lisäksi pyritty parantamaan inkerinsuomalaisten elinoloja heidän asuinalueillaan, muun muassa toteuttamalla yrittäjä-, matkailu- ja koulutushankkeita. Suomen ja Venäjän *tullilaitosten* välisen yhteistyön tavoitteena on tehostaa ulkomaankaupan logistiikkaan liittyviä prosesseja ja toimintatapoja.

- *Vastuuviranomainen:* Energia- ja työhallinnon aloilla yhteistyöstä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, liikennealalla liikenne- ja viestintäministeriö, tullialalla valtiovarainministeriö, kulttuurimatkailualan hankkeissa opetus- ja kulttuuriministeriö sekä pk-hanketuessa ulkoasiainministeriö.

- *Rahoitus:* 19,7 miljoonaa euroa, josta elinkeinoelämä runsaat 4 miljoonaa euroa, pk-hanketuki vajaa 4 miljoonaa euroa, liikenne-, logistiikka- ja viestintäala noin 3 miljoonaa euroa ja energia-ala noin 1,5 miljoonaa euroa. Lisäksi on rahoitettu mm. työhallinnon, tilastoalan ja tullialan hankkeita.

- *Toteutetut hankkeet:* Elinkeinoelämän alalla on ollut noin 25 hanketta, pk-hanketuesta rahoituspäätöksiä oli marraskuun 2009 loppuun mennessä tehty 138 hankkeelle. Liikenne-, logistiikka- ja viestintäalalla toteutusvaiheessa on ollut 20 ja energia-alalla 15 hanketta. Työhallinnon hankkeita on ollut alle kymmenen. Lisäksi on toteutettu muutama Suomen ja Venäjän tullilaitosten yhteistyöhanke.

Konkreettisista hankkeista FinRus-koulutusohjelman tavoitteena on lisätä nuorten suomalaisten ja venäläisten yritysjohtajien tuntemusta naapurimaan liikkeenjohtokulttuurista ja yrityskäytännöistä. Hanketoiminnan avulla

Venäjälle on perustettu esimerkiksi Aunuksen ja Murmanskin alueen yrityskeskukset, jotka tarjoavat koulutus- ja muita palveluja suomalaisille ja venäläisille yrityksille sekä on tuettu naisyrittäjyyttä. Liikenne-, logistiikka- ja viestintäalan hankkeilla on tuettu muuan muassa logististen tietojärjestelmien yhteensopivuutta sekä liikenneturvallisuutta. Energia-alan hankkeissa on laadittu lähialueiden eri kaupunkien sähköjakeluverkostoiden kehittämistä ja kunnossapitosuunnitelmia ja kohennettu energiatehokkuuteen liittyvää tietoutta. Suomen ja Venäjän tullilaitosten yhteistyöhankkeissa on pyritty tarkastelemaan Venäjän kauppaan liittyviä prosesseja ja niissä esiintyviä ongelmia, sekä löytämään yhteiset lähestymistavat niiden joustavaksi ratkaisemiseksi.

- *Hanketoteuttajat:* Ministeriöt, konsulttiyritykset, muut yritykset, ELY-keskukset, korkeakoulut

- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Liikenne- ja logistiikka-alalla huomattavia hankkeita ovat olleet Euroopan komission rahoittamat kolmen rajanylityspaikan rakennushankkeet Venäjän Suomen rajalla (Salla, Svetogorsk ja Suoperä). Uutena aloitteena on käynnistymässä Pohjoisen ulottuvuuden liikenne- ja logistiikkakumppanuuden (NDPTL) yhteistyö. Kumppanuuden perustamisesta päätettiin loppuvuonna 2009 ja kumppanuuden toiminnan toivotaan käynnistyvän vuoden 2011 alussa. Kumppanuudelle on tarkoitus perustaa rahasto, josta voitaisiin rahoittaa yhteisiä investointien valmisteluhankkeita. Elinkeinoelämän alalla Pohjoismaiden ministerineuvosto rahoittaa pohjoismaisten pienten ja keskisuurten yritysten etabloitumiseen liittyviä hankkeita Nopef-rahastostaan.

2.4.4. Säteily- ja ydinturvallisuus

- *Strategia ja tavoitteet:* Ei erillistä strategiaa. Yhteistyön tärkein tavoite on Leningradin ja Kuolan ydinvoimaloiden käyttöturvallisuuden parantaminen. Voimalaitosten käyttöikä ulottui alun perin vuosiin 2003 ja 2004, mutta yksiköille annettiin 15 vuoden jatkoaika (vuoteen 2020 saakka).

Kuolan voimalaitoksen toimintaperiaate on sama kuin Loviisan ydinvoimalassa, Leningradin alueen Sosnovyi Borin reaktorit ovat puolestaan samaa mallia kuin Ukrainan Tshernobylissä. Leningradin voimalaitoksella tavoitteena on ollut mm. parantaa laitoksen mahdollisuuksia tutkia tärkeiden painetta kantavien rakenteiden eheyttä, mikä on määritetty Tshernobylin ydinvoimalaitoksen tyyppiselle laitokselle olennaiseksi turvallisuustekijäksi. Ydinturva-alan lähialueyhteistyössä pyritään myös Venäjän säteilyturvallisuusviranomaisen, Rostekhnadzorin, toiminnan kehittämiseen.

- *Vastuuviranomainen:* Säteilyturvakeskus, ulkoasiainministeriö ja ohjausryhmät.
- *Rahoitus:* 13,5 miljoonaa euroa, josta noin kaksi kolmasosaa (63%) käytettiin Kuolan ja Leningradin ydinvoimalaitosten turvallisuuden parantamiseen, Leningradin laitoksen osuuden ollessa selvästi suurempi kuin Kuolan laitoksen. Viranomaisyhteistyön kehittämiseen käytettiin noin 9 prosenttia varoista, merkittävimpänä alueena turvallisuusarviointiin liittyvä yhteistyö. Onnettomuusvalmiuteen, ydinjätehuoltoon ja ydinmateriaalivalvontayhteistyöhön liittyviin hankkeisiin käytettiin yhteensä noin 12 prosenttia varoista. Hallintokuluihin, mikä pitää sisällään myös osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön, käytettiin noin 15 prosenttia varoista.
- *Toteutetut hankkeet:* Yhteistyö koostui viidestä osa-alueesta: ydinvoimaloiden käyttöturvallisuus, Venäjän säteilyturvallisuudesta vastaavan viranomaisen toiminnan kehittäminen, onnettomuusvalmius ja säteilyvalvonta, ydinmateriaalin valvonta sekä ydinjätteiden käsittely.

Tarkastelujaksolla toteutettiin mm. seuraavia hankkeita:

Leningradin voimalaitoksella kehitettiin Non Destructive Testing (NDT) -tarkastustoiminta-järjestelmää sekä erityisesti uuden *phased array* -teknologian käyttöönottoa. Hankkeessa toimitettiin laitteet ja koulutettiin käyttäjiä. Voimalaitoksella toteutettiin myös turvallisuuden kannalta tärkeän

jäähdytysjärjestelmän syöttöputken korroosiosuojaus uudella "sukitus"-menetelmällä. Voimalaitoksen paloturvallisuutta parannettiin useilla eri tavoilla. Hankkeilla myös koulutettiin laitoksen käyttöhenkilöstöä mm. turvallisuuskulttuuriin ja palontorjuntaan liittyvissä asioissa.

Kuolan voimalaitoksella toteutettiin erilaisia teknisiä turvallisuusparannuksia, mm. osallistuttiin voimalaitoksen luoksepäsemättömien tilojen TV-järjestelmän hankintaan ja nestemäisten jätteiden varastosäiliöiden pinnankorkeusmittareiden uusimiseen sekä koulutettiin ja pätevoitettiin (NDT)-tarkastajia. Laitoksen työmenetelmiä kehitettiin mm. panostamalla *Safety Parameter Display System* (SPDS) -järjestelmään (mikä mahdollistaa tärkeimpien turvallisuusfunktioiden seurannan valvomosta), joka on toimitettu yhteistyössä norjalaisten kanssa. Paloturvallisuuden alalla yhteishanke Ruotsin kanssa ydinvoimalaitoksen paloturvallisuusjärjestelmän modernisoimiseksi saatettiin loppuun.

Säteilyvalvonnan ja onnettomuusvalmiuden parantamisessa on mm. tuettu Venäjän ydinenergia-korporaation Rosatomin Pietarin onnettomuusvalmiuskeskusta parantamalla tietoliikenneyhteyksiä ja -järjestelmiä sekä edistämällä valmiuskeskuksen kansainvälisten toimintatapojen tuntemusta. Kuolan ja Leningradin voimalaitoksilla tuettiin automaattisen ympäristön säteilyvalvontajärjestelmän käyttöä ja ylläpitoa sekä laitteiston testausta ja huoltoa mm. toimittamalla varaosia, annettiin koulutusta ja raportoitiin kokemuksista. Viranomaisyhteistyö Rostekhnadzorin kanssa on suurelta osin liittynyt turvallisuusanalysointivalmiuksien kehittämiseen.

Ydinjätehuollon alalla toiminta on ollut pieni-muotoista ja sisältänyt mm. työryhmätoimintaa, seminaareja ja asiantuntijavierailuja. Monenvälinen ydinjäteturvallisuusyhteistyö -hankkeen tarkoituksena on ollut edistää ydinjätteiden turvallista huoltoa lähialueilla osallistumalla monenvälisiin käytännön projekteihin sekä Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) alaisuudessa toimivan koordinaatioryhmän

CEG:n (Contact Expert Group) yleiskokouksiin ja seminaareihin. Hanke tuottaa tietoa lähialueiden ydinjätehuollon tilanteesta kotimaisten viranomaisten käyttöön. Ydinjäteyhteistyö Venäjän turvallisuusviranomaisen kanssa -hankkeessa on edistetty modernin turvallisuusajattelun omaksumista Venäjällä.

- *Hanketoteuttajat:* STUK, Fortum Nuclear Services Oy, Valtion Teknillinen Tutkimuskeskus (VTT), Teollisuuden Voima Oy, Nuclear Services, Aarsleff Oy, Dekra Oy, Inspecta ja muita yrityksiä ja organisaatioita.

- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Säteily- ja ydinturvallisuushankkeita rahoitetaan Luoteis-Venäjällä useasta lähteestä. Tärkeänä yhteistyömuotona ovat eri maiden kahdenväliset ohjelmat. Suomen lisäksi yhteistyötä tekevät kahdenvälisesti Ruotsi, USA ja Norja, joiden kanssa Rostechnadzor on solminut kahdenväliset ydinturvallisuusalan yhteistyötä koskevat ohjelmat. Norjan ja Ruotsin ydinturvaviranomaiset ovat tehneet yhteistyötä Luoteis-Venäjän säteily- ja ydinturvan kehittämiseksi. Hankkeita rahoitetaan myös useista kansainvälisistä rahastoista, mm. Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden (NDEP) ydinturvaikkunasta. Aikaisemmin hankkeita rahoitettiin myös Euroopan komission Tacis-ohjelmasta, josta on rahoitettu erityisesti ydinjätehuoltoon sekä polttoaineen välivarastointiin liittyviä hankkeita.

2.4.5. Maa- ja metsätalous

- *Strategia ja tavoitteet:* Maa- ja metsätalousministeriöllä on ollut erillinen lähialueyhteistyöstrategia vuosiksi 2001–2004. Tavoitteena on luoda edellytyksiä uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle ja monipuoliselle käytölle, maatalouden ja muiden maaseudun elinkeinojen kehittymiselle sekä edistää elintarvikkeiden laatua ja turvallisuutta.

- *Vastuuviranomainen:* Maa- ja metsätalousministeriö ja luonnon monimuotoisuuden kehittämiseen liittyvissä hankkeissa lisäksi ympäristöministeriö.

- *Rahoitus:* 8,4 miljoonaa euroa. Joitakin maa- ja

metsätalouden alaan liittyviä hankkeita on rahoitettu myös kansalaisjärjestöjen lähialuetukimäärärahoista.

- *Toteutetut hankkeet:* Toteutusvaiheessa on ollut 5 ohjelmaa ja noin 30 hanketta.

Hanketoiminnan avulla on mm. toteutettu maa- ja elintarviketalouden neuvonnan ohjelma, jossa on koulutettu lähialueiden karjatalous- ja meijeriyrittäjiä elintarvikkeiden laatukysymyksissä sekä pyritty parantamaan ruokinnassa käytettävän nurmirehun laatua. Lisäksi on annettu neuvontaa kalatalouden alalla, koulutettu metsäalan asiantuntijoita ja tuettu marjanviljelyn ja lammastalouden kehittämistä ja markkinointia. Muutama hanke on keskittynyt kasvi- ja eläintautien (esim. perunarutto, raivotauti) torjuntaan. Luoteis-Venäjän metsäohjelmassa on hanketoiminnan avulla mm. kehitetty kestävä metsätalouden normatiivista pohjaa aluetasolla, analysoitu siirtymätalousmaiden metsäreformia, koulutettu opettajia, ohjaajia ja metsäsektorin ylintä johtoa sekä kehitetty oppimateriaaleja.

- *Hanketoteuttajat:* Hanketoteuttajina maa- ja metsätalouden lähialueyhteistyöhankkeissa ovat olleet neuvontajärjestöt, tutkimuskeskukset, yritykset, koetilat, oppilaitokset, ympäristökeskukset ja kansalaisjärjestöt.

- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Maatalouden alalla Leningradin alueen maa- ja kalatalouskomitean mukaan lähialueiden maatalouden kehittämisessä on ollut mukana Tanskan, Ruotsin, Norjan ja Hollannin rahoitusta. Tanskalaisessa projektissa kehitettiin pienille maataloille soveltuvaa neuvontajärjestelmää. Ruotsalainen projekti keskittyi maatalouden ympäristöongelmien ratkomiseen. Norjalaiset kehittivät maatalousoppilaitoksen koulutusohjelmia. Hollantilaiset antoivat lahjarahaa kasvihuone- ja lypsylaiteinvestointeihin. Kalatalouden alalla ei haastattelutietojen mukaan ole yhteistyötä muiden rajanaapureiden kuin Suomen kanssa. Metsäalalla on muita toimijoita, jotka ovat hyödyntäneet Euroopan Unionin rahoituskanavia ainakin Karjalan tasavallan kanssa tehtävässä yhteistyössä koulutus- ja bioenergiahankkeissa.

Maa- ja metsätalousministeriön seminaareja ja niihin liittyviä koulutustilaisuuksia on rahoitettu myös Maailmanpankin sekä Barentsin euroarktisen neuvoston (BEAC) kautta. Ruotsin SIDA:lla on ollut samankaltainen hanke kuin Suomen metsäohjelmaan kuuluva Kestävän metsätalouden normatiivisen pohjan kehittäminen aluetasolla. Maailmanpankilla on ollut kestävän metsätalouden pilottiprojekti. Maailmanpankkiryhmään kuuluvalla IFC:llä on myös ollut metsätaloussektorin kehitysprojekti.

2.4.6. Oikeusala

- *Strategia ja tavoitteet:* Oikeusministeriön Venäjä-strategia vuosille 2009–2015, Suomen ja Venäjän oikeusministereiden vuonna 1998 allekirjoittama sopimus, oikeusministereiden allekirjoittama pöytäkirja yhteistyön painopiste-alueista vuosille 2005–2010 sekä oikeusalan yhteistyöohjelmat vuosille 2003–2004, 2005–2006, 2007–2008 ja 2009–2010. Tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää alan yhteistyöverkostoa Venäjällä. Ohjelmien tarkoituksena on myös kehittää oikeusturvaa Venäjällä. Tavoitteena on toimia linkkinä Venäjän ja EU:n välillä ja nostaa esille tärkeitä yhteisiä intressejä. Suomi on pyrkinyt myös tekemään työtä saadakseen Venäjän mukaan kansainvälisiin sopimuksiin.
- *Vastuuviranomainen:* Oikeusministeriö.
- *Rahoitus:* Noin 1,9 miljoonaa euroa.
- *Toteutetut hankkeet:* Toteutusvaiheessa on ollut 13 hanketta, jotka koostuvat useista osahankkeista. Oikeusalan lähialueyhteistyö keskittyy erityisesti Venäjän oikeusjärjestelmää kehittäviin hankkeisiin. Hankkeet ovat kohdistuneet maksuttoman oikeusapujärjestelmän kehittämiseen, kohdealueiden oikeusviranomaisten koulutukseen, tuomioistuinlaitosten yhteistyöhön sekä vankeinhoidon terveydenhuollon ja työtoimintojen kehittämiseen. Yhteistyöhankkeita toteutetaan lisäksi korruption torjunnassa ja kansainvälisen oikeusavun kehittämisessä rikos- ja siviiliasioissa.

- *Hanketoteuttajat:* Suurin osa hankkeista toteutetaan oikeusministeriön viranomaisyhteistyönä.

- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Oikeusministeriö on tehnyt yhteistyötä myös muiden maiden kanssa järjestämällä yhteisiä seminaareja ja kutsumalla paikalle esimerkiksi amerikkalaisia ja hollantilaisia toimijoita. Yhdysvallat onkin harjoittanut merkittävää Venäjän tuomioistuinlaitoksen kehitystoimintaa erityisesti koulutuksen muodossa. Yhdysvallat on rahallisesti panostanut tähän huomattavasti enemmän kuin Suomi. Nyt rahoitus on kuitenkin vähentynyt ja yhteistyö vaikeutunut Venäjän rajoitettua tuomareiden osallistumista kansainväliseen toimintaan.

2.4.7. Sisäasiat ja lainvalvonta

- *Strategia ja tavoitteet:* Ei erillistä strategiaa.
- *Tavoite:* Suomen ja Venäjän lainvalvontaviranomaisten yhteistyössä tavoitteena on torjua rajat ylittäviä rikoksia. Rajavalvontaviranomaisten ja poliisien yhteistyön tavoitteena on erityisesti rajat ylittävän huumausainerikollisuuden katkaiseminen. Pelastusallalla pyritään lähialueiden palotoimen kehittämiseen ja paloviranomaisten yhteistyöhön.
- *Vastuuviranomainen:* Sisäasiainministeriö.
- *Rahoitus:* Noin 2 miljoonaa euroa.
- *Toteutetut hankkeet:* Toteutuksessa on ollut 13 hanketta. Niillä on kehitetty poliisien ja rajanvalvontaviranomaisten tietojenvaihtoa ja toteutettu operatiivisia toimenpiteitä. Hankkeet on toteutettu pääosin viranomaisyhteistyönä. Kahdenvälisen hankkeiden lisäksi Suomi on osallistunut UNDCP:n, UNODC:n ja IOM:n huumeiden ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvien hankkeiden rahoitukseen. Sisäasioissa on toteutettu myös hankkeita, joiden tavoitteena on kehittää Venäjän ja Suomen maahanmuuttoviranomaisten yhteistyötä mm. maahanmuuton valvonnan ja turvapaikanhakijoiden oikeudellisen aseman määrittelyn osalta. Hankkeita on toteutettu myös

pelastusalalla, jolla hankkeet ovat keskittyneet erityisesti lähialueiden palotoimen kehittämiseen ja paloviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

- *Hanketoteuttajat:* Sisäasiainministeriö, lääninhallitukset ja pelastusopisto. Suuri osa hankkeista on toteutettu viranomaisyhteistyönä.
- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Suomen rahoittamien hankkeiden lisäksi sisäasioiden ja lainvalvonnan alalla hankkeita ja yhteistyötä Luoteis-Venäjän alueiden kanssa toteuttavat myös kansainväliset järjestöt, mm. IOM ja UNODC.

2.4.8. Opetusala

- *Strategia ja tavoitteet:* Ei erillistä strategiaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön ”Suomi, Venäjä ja kansainvälinen yhteistyö” -toimintaohjelma vuosille 2003–2007. Opetusalan lähialueyhteistyön päätavoite on koulutus-, nuoriso- ja kulttuurialan hankkeiden toteuttaminen tiiviissä yhteistyössä alueellisten toimijoiden kanssa. Hanketoiminnalla tuetaan yliopistojen välisiä maisteriohjelmiä ja muuta yhteistyötä, kuten Venäjän yliopistojen koulutusjärjestelmien nykyaikaistamista.
- *Vastuuviranomainen:* Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- *Rahoitus:* Noin 4,5 miljoonaa euroa.
- *Toteutetut hankkeet:* Toteutuksessa on ollut noin 20 hanketta. Merkittävin viime vuosien hankkeista on ollut Cross Border University (CBU) -hanke, jossa kehitetään mukana olevien suomalaisten ja venäläisten yliopistojen välille kuuden eri alan maisteriohjelmiä yhteistutkintoina. Myös marraskuussa 2009 perustetun pohjoisen ulottuvuuden instituutin toimintakonseptin kehittämishanke on yksi merkittävä opetusalan lähialueyhteistyöhanke. Lisäksi opetusalan yhteistyössä on osallistuttu Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) EuroFaculty-hankkeisiin Kaliningradissa ja Pihkovassa.
- *Hanketoteuttajat:* Yliopistot ja kansalaisjärjestöt.

Koska koulutus on lähialueyhteistyön läpileikkaava teema tarkasteluajanjaksolla, lähialueyhteistyövaroin on lähes kaikilla sektoreilla rahoitettu koulutukseen liittyviä hankkeita.

- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Opetusala huomattavasti mahdollisesti lähi-alueitakin tukevia ohjelmia ovat myös Euroopan komission yliopistoille suunnattu Tempus -ohjelma, opiskelijoille, tutkijoille ja akateemisille henkilöille tarkoitettu Erasmus Mundus External Cooperation Window sekä tutkimuksen 7. puiteohjelma.

2.4.9. Kansalaisyhteiskunta

- *Strategia ja tavoitteet:* Ei erillistä strategiaa. Tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan tukeminen.
- *Vastuuviranomainen:* Ulkoasiainministeriö, edustustojen pienhankemäärärahoja hallinnoivat Moskovan suurlähetystö, Pietarin pääkonsulaatti ja sen Petroskoin ja Murmanskin toimipisteet.
- *Rahoitus:* 7,2 miljoonaa euroa.
- *Toteutetut hankkeet:* Kansalaisjärjestöille osoitetuilla määrärahoilla on tuettu 111 hanketta. Hankkeet ovat kohdistuneet ensisijaisesti sosiaali- ja terveysalaan. Niillä on kehitetty muuan muassa lastensuojelua, ehkäisevää päihdetyötä ja mielenterveystyötä sekä parannettu vammaisten asemaa. Hankkeilla on lisäksi edistetty ympäristötietoutta, koulutettu kansalaisjärjestötoimijoita sekä tuettu kansalaisyhteiskunnan vahvistamista muilla aloilla. Edustustojen pienhankemäärärahoilla on toteutettu yhteensä noin 200 pientä hanketta.
- *Hanketoteuttajat:* 67 suomalaista kansalaisjärjestöä, edustustojen pienhankemäärärahan osalta suuren osan hankkeista ovat toteuttaneet venäläiset kansalaisjärjestöt.
- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* Muiden maiden kansalaisyhteiskuntaa tukevia ohjelmia ovat mm. Alankomaiden rahoittama MATRA (Social Transformation Programme),

USAID:in (United States Agency for International Development) kansalaisyhteiskunnan tukiohjelmat, EU:n Demokratian ja ihmisoikeuksien tukiohjelma (EIDHR), Pohjoismaiden ministerineuvoston kansalaisjärjestöohjelma sekä EU:n Tacis/ENPI -määrärahoista rahoitettu Institution Building Partnership Programme (IBPP). Nämä ohjelmat kattavat pääosin koko Venäjän, mutta mahdollistavat myös Luoteis-Venäjän alueilla sijaitsevien järjestöjen osallistumisen.

2.4.10. Paikallishallinnon kehittäminen

- *Strategia ja tavoitteet:* Ei erillistä strategiaa. Paikallishallinnon kehittäminen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on ollut tärkein tavoite ja sen kehyksessä on pyritty lisäämään tietoa ja taitoa kunnallisvaalien järjestämisessä sekä kehittämään kunnallisen päätöksenteon ja toimeenpanon mekanismeja. Lisäksi on pyritty edistämään kylien, yrittäjyyden sekä kansalaisjärjestöjen toimintaa ja kehittämään kuntien lähipalveluita ja puhtaanapito-toimintaa.

- *Vastuuviranomainen:* Tarkastelujakson alkupuolella sisäasiainministeriö ja loppupuolella valtiovarainministeriö.

- *Rahoitus:* 1,9 miljoonaa euroa.

- *Toteutetut hankkeet:* Toteutuksessa on ollut 5 hanketta. Hankkeissa on koulutettu kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä sekä vahvistettu keskeisten kunnallisten elinten toimintaa. Murmanskin alueella kehittämis- ja koulutustoiminnan painopisteitä olivat esimerkiksi kunnallinen elinkeinotoimi ja tekninen sektori, sosiaali- ja terveystoimi sekä sivistystoimi. Yhteistyötä on toteutettu pääosin viranomais-yhteistyönä sekä kunta-, virasto- ja laitospuolelta muodossa. Hankkeet ovat olleet monivuotisia: pisin on kestänyt seitsemän ja lyhyin kolme vuotta.

- *Hanketoteuttajat:* Sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto, suomalaiset kunnat, Lapin lääninhallitus, Lapin TE-keskus, Lapin liitto, FCG Efeco Oy, FCG ISAI Consulting.

- *Muut sektoria koskevat ohjelmat ja aloitteet:* EU:n ja Venäjän väliset raja-alueyhteistyöohjelmat, joiden puitteissa on rahoitettu useita Suomen ja Venäjän paikallisviranomaisten yhteistyöhankkeita. Hallinnon kehittäminen on ollut tarkastelujaksolla lähialueyhteistyön läpileikkaava teema, joten lähes kaikkien sektoreiden kehityshankkeissa hyvää hallintotapaa alue- ja paikallistasolla on kehitetty. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi työhallintoa koskevat hankkeet, joissa on tehostettu työvoimapalveluja Pietarissa, Karjalan tasavallassa sekä Leningradin ja Murmanskin alueilla. Sosiaali- ja terveyssektorilla hyvää hallintotapaa on tuettu perusterveydenhuollon palvelujen sekä terveyden edistämisen alueellisen politiikan kehittämishankkeissa Karjalan tasavallassa ja Pietarissa. Myös tartuntatauti-hankkeissa ja sosiaalityön kehittämisessä laadukkaiden palvelujen järjestäminen ja niistä tiedottaminen ovat olleet tärkeitä aiheita.

2.4.11. Muut hankkeet

Yhteistyötä on myös tilastoalalla, jossa on pyritty vaikuttamaan Venäjän ja erityisesti Suomen lähialueiden tilastotietojen kansainväliseen vertailtavuuteen ja tuettu Venäjän integroitumista kansainvälisiin tilastostandardeihin. Venäjällä yhteistyötahoina ovat olleet sekä keskushallinnon tilastovirasto että aluetilastovirastot. Yhteistyötä on ollut myös kulttuurialalla, hallinnoijana opetus- ja kulttuuriministeriö. Monia vähemmistökielten ja -kulttuurien tukemiseen ja nuorisoihin liittyviä hankkeita on rahoitettu lisäksi kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyömäärärahoista sekä edustustojen pienhankemäärärahoista.

3. Evaluaation toteuttaminen

3.1. Aineiston keruu

Tehtävänkuvauksen mukaisesti evaluaatio toteutettiin kahdella tasolla:

- 1) kokonaisevaluaationa, jossa tarkasteltiin eri toimintasektoreita lähialueyhteistyön kokonaisuuden osana ja
- 2) sektorievaluaationa, jossa laadittiin yksityiskohtaiset, kolmen sektorin (sosiaali- ja terveysala, pk-yritysten hanketuki ja kansalaisjärjestöt) erillisevaluaatiot.

Kokonaisevaluaatiota varten valittiin kultakin arvioitavalta sektorilta näytteeksi yksittäisiä hankkeita kuvamaan sektorin lähialueyhteistyötä. Evaluoitavaksi valikoitui yhteensä 55 hanketta, jotka on esitetty liitteessä 4. Lisäksi arvioitiin säteily- ja ydinturvallisuusyhteistyön 7 ohjelmaa sekä kerättiin yksityisiltä yrityksiltä tietoja pk-hanketuen käytöstä saaduista kokemuksista. Läpileikkaavia tarkastelukulmia olivat koulutus, tasa-arvo ja vähemmistökysymykset, korruption vastaisuus ja paikallisdemokratian edistäminen.

Arviointihanke toteutettiin soveltamalla monimetodista tiedonkeruu- ja analysointiotetta. Kirjallista ja suullista aineistoa koottiin lähialueyhteistyötä koskevista strategia- ja ohjelmadokumentteista, Venäjän taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja politiikkaa koskevasta kirjallisesta aineistosta sekä rahoittajien, hankkeisiin osallistuneiden ja kohderyhmien haastatteluista.

Kirjallinen aineisto käsitti:

- lähialueyhteistyötä koskevat strategia- ja ohjelmadokumentit
- ohjelma- ja hankedokumentit sektoreittain
- Venäjän aluekehitysohjelmat ja eri sektoreiden kehittämisohjelmat
- tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja eri sektoreilta
- hankkeiden ja ohjelmien evaluointi- ja monitorointiraportit
- lähialueyhteistyötä koskeva julkinen keskustelu Suomessa kesällä ja syksyllä 2010

- LYHTI-tietokanta
- lomakekysely Pietarin pääkonsulaatissa 31.5.2010 järjestetyssä kansalaisjärjestöjen kumppanitapaamisessa
- sähköpostikyselyjä

Suullinen aineisto koottiin haastattelemalla viranomaisia, hanketoiminnan suunnittelijoita, toteuttajia, koordinoijia, rahoittajia, tutkijoita ja muita alan toimijoita henkilökohtaisesti, puhelimitse tai sähköpostin avulla. Haastateltavia olivat

- Suomen ministeriöiden edustajat
- ministeriöiden ja komiteoiden edustajat lähialueilla
- Suomen edustustot lähialueilla
- Venäjän ulkoasiainministeriön ja aluekehitysministeriön edustajat
- kaupunkien ja kuntien päättäjät ja virkamiehet lähialueilla
- eri rahoittajien edustajat
- monenvälisen hankkeiden koordinaattorit
- valitut hanketoteuttajat ja -koordinaattorit sektoreittain Suomessa ja Venäjällä
- hankkeiden sidosryhmien, kohderyhmien ja hyödynsaajien edustajat
- tutkijat

Tietoa kerättiin kaikkiaan noin 300 henkilöltä, joista valtaosaa haastateltiin henkilökohtaisesti käyttäen teemahaastattelun tekniikkaa. Myös puhelinhaastatteluja ja ryhmähaastatteluja tehtiin sekä Suomessa että Venäjällä. Lisäksi järjestettiin sähköpostikyselyjä. Suomen ministeriöiden ja lähialueiden hankeyhteistyöstä vastaavien avainhenkilöiden sekä hanketoteuttajien haastattelua varten laadittiin haastattelurungot (Liite 3). Pk-yritysten edustajat haastateltiin puhelimitse tätä varten laadittua puolistrukturoitua haastattelulomaketta käyttäen (Alhojärvi ja Salmi 2011). Venäläisten kansalaisjärjestöjen edustajille tehtiin avoimia kysymyksiä sisältänyt lomakekysely (Venäläinen 2011). Osa haastatteluista nauhoitettiin.

Hankkeiden valinta esimerkkihankkeiksi tehtiin ulkoasiainministeriön LYHTI-tietokantaa käyttäen. Valinnassa käytettiin hankkeen aihepiirin ja tavoitteiden ohella myös kriteereitä kahdensivisyys/monensivisyys, maantieteellinen sijainti, hankkeen kesto ja euromääräinen koko siten, että mahdollisimman monenlaisia projekteja osui yksityiskohtaisesti arvioitavien hankkeiden joukkoon. Myös evaluointitiimin käytössä olevat aika- ja talousresurssit ja matkustamiseen liittyvä logistiikka vaikuttivat hankkeiden valintaan.

Kolmelta UM:n erityisevaluatioon valitulta sektorilta (pk-yritysten hankevalmistelutuki, sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö ja kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyö) koottiin laajempi evaluatioaineisto kuin muilta sektoreilta. Sosiaali- ja terveysalalta valittiin arvioitavaksi 12 ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöstä 15 hankkeita. Pk-hanketuen tuloksia arvioitiin Finnveran aineistojen ja 13 yrityshaastattelun avulla. (Aarva 2011, Alhojärvi ja Salmi 2011 ja Venäläinen 2011).

Ympäristösektorilta yksityiskohtaiseen arviointiin valittiin kolme hanketta yhteistyössä ympäristöministeriön vastuuvirkamiesten kanssa. Taloudellisen yhteistyön alalta valittiin hankkeita liittyen energia-alaan, työvoimakysymyksiin, liikenne- ja viestintä- sekä tullialaan sekä elinkeinotoimintaan. Elinkeinotoiminnan osalta hanketason analyysit tehtiin yhteistyön pisimpään jatkuneessa hankkeessa, jonka nykyisenä nimenä on FinRus-koulutusohjelma venäläisten yritysten johdolle. Säteily- ja ydinturvallisuusyhteistyö evaluoitiin STUK:n tuottaman aineiston, kuten hankesuunnitelmien ja raporttien sekä Kuolan ja Leningradin ydinvoimalaitosten ja Rostechndzorin kanssa solmittujen sopimusten pohjalta. Maa- ja metsätaloussektorilta valittiin neljä ohjelmaa, jotka käsittelivät maa- ja elintarviketalouden sekä kalatalouden neuvontaa, kestävänsä metsätalouden normatiivisen pohjan kehittämistä aluetasolla sekä metsäsektorin johtajien ja asiantuntijoiden koulutuksen kehittämistä. Oikeusosalta esimerkki-projektiksi valikoitui maksuttoman oikeusavun hanke, poliisitoimen alalta keskusrikospoliisin hanke kolmikantayhteistyöstä huumausainerikollisuuden

torjunnassa Suomen, Viron ja Venäjän kesken ja pelastustoimen alalta hanke pelastustoimen kehittämiseksi Murmanskin alueella. Opetusalalta mukaan tuli viisi hanketta. Niistä kaksi on korkeakouluhankkeita ja kaksi muuta koulutus-hanketta. Lisäksi perehdyttiin vuonna 2009 rahoituksen saaneen pohjoisen ulottuvuuden instituutin konseptin kehittämisen alkuvaiheisiin. Hallinnon kehittämishankkeista mukaan valittiin paikallishallinnon kehittäminen Leningradin alueella (Liite 4).

Evaluatioprosessi käynnistyi toukokuussa 2010, jolloin evaluatioryhmä tutustui lähialueyhteistyötä koskevaan aineistoon, laati työsuunnitelman ja valitsi hankkeet, joita evaluatiossa tarkasteltiin yksityiskohtaisesti sekä laati Venäjälle tehtävien matkojen aikataulun. Työsuunnitelma esiteltiin UM:n järjestämässä aloitusseminaarissa 24.5.2010, johon osallistuivat myös sektoriministeriöiden edustajat. Hankkeen kuluessa pidettiin neljä evaluatioryhmän työpajatyypistä kokousta, joissa sovittiin työskentelytavoista ja -aikataulusta, keskusteltiin evaluatation havainnoista ja löydöksistä sekä pohdittiin päätelmien ja suositusten linjauksia.

Kesäkuussa evaluatioryhmä tutustui hankedokumentteihin. Haastattelut tehtiin Suomessa touko–syyskuussa ja Venäjällä kesä–syyskuussa.

Asiantuntijat tekivät seuraavat kenttämatkat Venäjälle:

Pauliina Aarva	Pietari, Leningradin ja Murmanskin alueet, Karjalan tasavalta, Moskova
Pekka Alhojärvi	Karjalan tasavalta, Murmanskin alue
Kauko Koljonen	Leningradin alue, Karjalan tasavalta
Tero Lytsy	Leningradin alue, Murmanskin alue
Soili Nystén-Haarala	Pietari, Karjalan tasavalta
Raisa Venäläinen	Pietari, Karjalan tasavalta

Elo–syyskuussa luonnosteltiin raportteja ja ensimmäiset työversiot sektoreittain toimitettiin UM:n kautta sektoriministeriöille kommentoitaviksi lokakuun alussa. Evaluatiotuloksia raportoitiin ja niistä keskusteltiin tilaisuudessa, jonka UM järjesti

6.10.2010, jonka jälkeen sektoriministeriöt lähettivät kirjalliset kommenttinsa ja huomionsa työversioista asiantuntijaryhmälle. Kolmen sektorin erityisraportit eli pk-hanketukea, sosiaali- ja terveystalouden yhteistyötä ja kansalaisjärjestöjen hanketukea koskevat raportit toimitettiin ulkoasiainministeriöön lokakuussa 2010 ja kokonaisvaltaisen evaluaation raportti joulukuussa.

3.2. Aineiston analyysi

Hanketoiminnan kokonaisuuden hahmottamista varten hankkeita koskeva numeerinen aineisto (hankkeiden määrä ja niiden budjetit) analysoitiin kuvailemalla, kuinka paljon tarkastelujaksolla on toteutettu hankkeita eri sektoreilla ja millaisia hankkeet ovat kullakin sektorilla olleet.

Hankkeiden käytännön toteutusta arvioitiin tarkistamalla projektisuunnitelmasta sekä vuosi- ja loppuraportista, onko hanke toteutettu suunnitelmien mukaan ja onko se saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Samalla analysoitiin, miten hankkeen toteutusta on seurattu ja miten siitä on raportoitu. Aineiston analyysissä käytettiin apuvälineenä tarkistuslistoja ja analysoitavista hankkeista laadittuja projektikortteja.

Tehtävänkuvauksessa evaluoinnin konkreettisiksi tavoitteiksi on asetettu eri sektoreilla toteutetun lähialueyhteistyön tarkoituksenmukaisuuden, tehokkuuden, tuloksellisuuden, vaikutusten, kestävyuden ja koherenssin/täydentävyyden/lisäarvon arvioiminen. Aikaisemmin tehtyjen evaluaatioiden raporteista ja tutkimusjulkaisuista laadittiin yhteenvedot, ja projektidokumentit analysoitiin evaluaatiokriteereiden mukaan käyttäen ja soveltaen tehtävänkuvauksessa (Liite 1) listattuja kysymyksiä.

Projektidokumenttien analyysituloksia täsmennettiin haastatteluaineiston avulla. Haastattelut analysoitiin laadullisesti evaluaatiokriteereistä johdettujen haastatteluaineistojen mukaisesti. Kustakin sektorista tehtiin yksittäisten esimerkkihankkeiden arvioinnin sekä dokumenttiaineiston ja haastattelujen analysoinnin perusteella kokonaisarvio.

Johtopäätösten ja suositusten tekemisessä nojaututtiin evaluaatioaineistoon ja sen tuomaan todistusvoimaan.

Kokonaisanalyysiä ohjasivat lähialueyhteistyön strategioissa ja ohjelmissa julkilausutut tavoitteet ja evaluaation tehtävänkuvauksessa mainitut hankkeiden evaluaatiokriteerit. Koska kyseessä on lähialueyhteistyön kokonaisevaluaatio eikä hanke-evaluaatio, valittujen hankkeiden arvioinnissa ei pyritty hankekohtaisiin johtopäätöksiin, vaan aineistoa tarkasteltiin näytteenä kunkin sektorin lähialueyhteistyöstä.

3.3. Rajoitukset

Evaluaation tulosten luotettavuuteen ja niistä tehtyjen johtopäätösten pätevyyteen vaikuttavat yksityiskohtaiseen tarkasteluun (Liite 4) valittujen hankkeiden edustavuus, haastattelujen relevanssi ja edustavuus, dokumenttianalyysin luotettavuus ja johtopäätösten asianmukaisuus.

Yksityiskohtaiseen tarkasteluun valitun 55 hankkeen näytteen voidaan katsoa teemoiltaan edustavan Suomen valtion tukemaa lähialueyhteistyötä vuosina 2004–2009, sillä näytteeseen valittiin erikokoisia projekteja kaikilta toimintasektoreilta ja jokaiselta neljältä partnerialueelta (Murmanskin alue, Karjalan tasavalta, Leningradin alue ja Pietarin kaupunki). Lisäksi arvioitaviksi valittiin sekä kahdenvälisiä että monenvälisiä hankkeita. Haastatteluja tehtiin kaikilla neljällä lähialueella sekä ministeriöissä Suomessa ja Venäjän federaatiossa. Myös monenvälisten hankkeiden toimijoita haastateltiin. Tiedon kerääminen yhteensä lähes 200 venäläiseltä ja runsaalta 100 suomalaiselta toimijalta antanee riittävän luotettavan kuvan lähialueyhteistyön hanketoiminnasta ja sen saavutuksista.

Arviointiraporttia luettaessa on kuitenkin hyvä pitää mielessä, että vaikka haastatteluja tehtiin suhteellisen paljon, kaikkia relevantteja toimijoita ei ehkä ole kuultu. Koska haastateltavien valintaa evaluaation luonteen vuoksi ei ollut tarkoituksenmukaista tehdä satunnaistettua otantaa soveltaen,

on mahdollista, että haastateltaviksi valikoitui enimmäkseen myönteisesti hanketoimintaan suhtautuvia ihmisiä.

Yksityiskohtaiseen analyysiin valittujen hankkeiden projektidokumentit käytiin läpi projektisyklin mukaisesti ja käyttäen hyväksi haastattelujen tuottamaa aineistoa. Arvioinnin päätelmät nojaavat yksityiskohtaiseen tarkasteluun valittujen hankkeiden projektidokumenttien analyysiin ja haastatteluaineistoon sekä Suomen ja Venäjän virallisiin strategioihin, ohjelmiin ja tilastotietoihin sekä käytettävissä olleisiin tutkimuksiin. Aineiston keruu -luvussa esitetyt valintaperusteet huomioon ottaen voidaan olettaa, että johtopäätökset perustuvat edustavaan näytteeseen arviointijaksolla toteutetuista lähialueyhteistyöhankkeista. Johtopäätösten asianmukaisuus on pyritty varmistamaan sillä, että ne on vedetty suoraan evaluaatioaineiston analyysin tuloksista.

4. Havainnot

4.1. Lähialueyhteistyön toteutuminen vuosina 2004–2009

Tässä luvussa raportoidaan evaluaation havainnot ryhmiteltyinä tehtävänkuvauksessa (Liite 1) esitettyjen evaluaatiokriteereiden mukaisesti. Kolmessa erillisessä sektoriraportissa raportoidut tulokset sosiaali- ja terveysalan yhteistyöstä, pk-yritysten hankevalmistelutuen käytöstä ja kansalaisjärjestöjen hankkeista esitetään seuraavassa vain mainintoina kunkin jakson lopussa, koska niihin voi perehtyä tarkemmin julkaisuissa Aarva 2011, Alhojärvi ja Salmi 2011 ja Venäläinen 2011.

4.1.1. Tarkoituksenmukaisuus

Tehtävänkuvauksen mukaan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on tarkasteltu lähialueyhteistyön linjausten ja tavoitteiden selkeyttä sekä toisaalta sitä, missä määrin eri sektoreilla toteutetut hankkeet ovat olleet linjausten ja tavoitteiden mukaisia.

Vaikka lähialueyhteistyötä on linjattu hallituksen useissa tuoreissa asiakirjoissa, ei varsinaista lähialueyhteistyön strategiaa ole vuoden 2004 jälkeen uudistettu. Jos otetaan huomioon kaikki luvussa 2 mainitut lähialueyhteistyötä tarkastelujaksolla ohjanneet asiakirjat, voidaan sanoa, että yhteistyö on ollut sille asetettujen yleisten linjausten mukaista. Strategian 2004 mukaisesti toiminta on ollut osa laajempaa eurooppalaista yhteistyökokonaisuutta. Myös strategian mainitsemia EU:n rahoitusohjelmia on hyödynnetty lähialueyhteistyössä ja niitä on sovitettu yhteen kahdenvälisen hankkeiden kanssa. Ympäristö- ja sosiaali- ja terveysalan hankkeet on koordinoitu hyvin kansainvälisten rahoituslaitosten ja järjestöjen hankkeiden kanssa.

Strategian näkökulmasta toiminta on ollut tarkoituksenmukaista myös kehittämistavoitteen osalta. Yhteistyöllä on tuettu Suomen lähialueiden taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä, mutta sillä on, erityisesti tarkastelujakson loppupuolella,

myös kehitetty suomalaisen elinkeinoelämän yhteistyöedellytyksiä lähialueilla. Tämä on ollut Hallitusohjelman 2007 ja Lähialueyhteistyön toimintaohjelman 2009 linjausten mukaista. Lähialueyhteistyöllä on edistetty Suomen ulkopoliittisia tavoitteita hyvien naapuruussuhteiden ylläpitämisessä ja Suomeen haitallisesti vaikuttavien ilmiöiden ehkäisemisessä. Toiminta on ollut tärkeä tekijä myös EU:n alueellisessa yhteistyössä Luoteis-Venäjän kanssa ja siten EU-Venäjä suhteissa laajemminkin. Kaiken kaikkiaan vuosina 2004–2009 toteutettu lähialueyhteistyö on ymmärrettävissä sekä ulkopoliittiseksi, jossa päähuomio on Suomen intresseissä, että samanaikaisesti naapuriyhteistyöksi, jossa tavoitteena on ollut lähialueiden kehitys.

Seuraavassa eräitä sektorikohtaisia huomioita:

Yksi Suomen lähialueyhteistyöstrategian keskeisistä osa-alueista on **ympäristönsuojelu**. Ympäristöministeriön oma lähialuestrategia asettaa yhteistyölle perustavoitteiksi vähentää lähialueilta peräisin olevia päästöjä, jotka vaikuttavat Suomenlahteen ja Itämereen, sekä säilyttää lähialueiden luonnon monimuotoisuus. Kaikkien kolmen analysoidun ympäristöhankkeen tavoitteet ja toteutus ovat tarkoituksenmukaisia. Pietarin pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoshanke ja Luoteis-Venäjän ympäristövalvonnan kehittämishanke parantavat suorasti tai epäsuorasti päästöjen vähentämistä Suomenlahteen. GAP-analyysi, joka pyrkii luonnonsuojelualueverkoston puutteiden ja kattavuuden arviointiin, palvelee luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen tavoitteita.

Energia-alan lähialueyhteistyötä voidaan pitää varsin tarkoituksenmukaisena, sillä tavoitteena on ollut sekä kohdealueiden kehittäminen että suomalaisen asiantuntemuksen ja muun viennin edistäminen.

Liikenne- ja viestintäalan yhteistyötä voidaan kaiken kaikkiaan pitää hyvin tarkoituksenmukaisena.

Niukkojen resurssien johdosta liikenne- ja viestintäministeriö on viime aikoina esittänyt ulkoasiainministeriölle lähialueyhteistyömäärärahoista rahoitettavaksi ainoastaan omien ohjelmiansa painopistealueisiin kuuluvia hankkeita. Näin ollen esitettävien hankkeiden määrä on ollut pieni.

Työ- ja elinkeinotoimintaan liittyvä lähialueyhteistyö on ollut tavoitteiltaan lähialueyhteistyöstrategian ja valtioneuvoston linjausten mukaista. Kuitenkin hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa on ollut sellaisia puutteita, jotka ovat vähentäneet niiden tarkoituksenmukaisuutta. Liian harvoin hankkeet on valmisteltu yhdessä venäläisten partnereiden ja muiden avaintahojen kanssa. Pk-yritysten hankevalmistelutuen suhteen toimintaa voidaan kuitenkin pitää hyvin tarkoituksenmukaisena.

Ydinturvallisuuden alalla Strategian 2004 tavoitteet ovat selkeitä, mutta hyvin yleisiä. Hallituksen Venäjä-toimintaohjelma 2009 tarkentaa tavoitteiksi ”edistää Suomen lähinaapurustossa Venäjällä sijaitsevien vanhojen ydinvoimalaitosyksiköiden turvallista käyttöä niiden käytön päättymiseen saakka sekä osallistua säteily- ja ydinsulkuvalvontaan sekä ydinjätehuoltoon koskevaan yhteistyöhön”. Toteutettuja hankkeita voidaan pitää tarkoituksenmukaisina ja selkeästi perusteltuina. Suomalaisen säteily- ja ydinturvallisuusosaamisen vienti Venäjälle on tarkoituksenmukaista ja tärkeää. Suomella on tarjota alan erityisosaamista, ja koska säteily- ja ydinturvallisuutta hallinnoidaan Venäjällä keskitetysti, lähialueyhteistyön kautta siirtyneen osaamisen voidaan olettaa tavoittavan koko Venäjän säteily- ja ydinturvallisuussektorin.

Maa- ja metsätalouselialla oli oma lähialueyhteistyöstrategiansa vuosille 2001–2004. Sen keskeisiä toimintalinjauksia noudatetaan edelleenkin. Ottaen huomioon jatkuvan muutoksen Luoteis-Venäjän olosuhteissa, ministeriön olisi ehkä syytä päivittää strategiansa. Strategian toiminta-ajatus on avustaa Venäjää maatalouden ja muiden maaseudun elinkeinon ja yleensä maaseudun kehittämisessä sekä edistää elintarvikkeiden laatua ja turvallisuutta. Maa- ja metsätalousministeriön yhteistyöhankkeet

ovat tukeneet Strategian 2004 tavoitteita. Tasavertaiseen yhteistyöhön rahoituksen ja hankeraportoinnin osalta ei ole päästy.

Oikeusalan lähialueyhteistyön tavoitteet on asetettu oikeusministeriön Venäjä-strategiassa sekä sopimuksissa ja toimintaohjelmissa selkeästi ja konkreettisesti. Yhteistyön aiheita pohditaan yhdessä venäläisten kanssa ja niitä kerätään kummassakin maassa hallinnon sisältä. Oikeusministeriön yhteistyötä helpottaa se, että sillä on selkeä vastinpari Venäjällä – Venäjän federaation oikeusministeriö, jonka kanssa yhteistyöstä on sovittu hyvin konkreettisesti. Tämä perustuu pitkäaikaisiin yhteistyösuhteisiin. Lähialueyhteistyön yleisestä mallista oikeusalan yhteistyö poikkeaa siinä, että oikeusministeriö toimii suoraan Moskovan keskushallinnon kanssa. Yhteistyön pääasiallisena kohdealueena ovat kuitenkin lähialueet.

Kuten muuta lähialueyhteistyötä myös **sisäasioiden** lähialueyhteistyötä on toteutettu strategien linjausten mukaisesti. Tavoitteena hankkeissa on ollut lähialueyhteistyön sekä sisäasiainministeriön oman strategian mukaan turvallisuuden lisääminen. Sisäministeriön strategiassa painotetaan uhkien torjuntaa ja ennaltaehkäisyä. Tämä näkyikin lähialueyhteistyöhankkeissa. Sisäasioiden hallinnonalalla on tehty kullekin alasektorille (rajavartio-, poliisi-, pelastus- ja maahanmuutto-osastoon) omat yhteistyösopimukset, joissa kunkin tavoitteet määritellään yksityiskohtaisesti ja hyvin konkreettisesti. Sopimusten perusteella kyseessä on viranomaisten kansainvälinen yhteistyö, jonka tavoitteeksi asetetaan esim. rikollisuuden torjuminen tai pelastuspalvelun ajan tasalla pitäminen. Sisäasioiden lähialueyhteistyön hanketoiminta on tarkastelujaksolla ollut hyvin selkeästi ym. strategioissa ja sopimuksissa mainittujen tavoitteiden mukaista.

Opetusalan lähialueyhteistyölle ei Strategiassa 2004 ja toimintaohjelmissa ole määritelty sektorikohtaisia tavoitteita. Yhteistyötä ohjaa muiden asiakirjojen ohella opetus- ja kulttuuriministeriön oma ”Venäjä ja kansainvälinen yhteistyö”-toimintaohjelma vuosille 2003–2007. Venäjän tuntemuksen lisääminen ja

kansainvälinen yhteistyö Venäjän kanssa on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla tärkeä painoala. Myös EU:n pohjoisen ulottuvuuden politiikka muodostaa toimintaohjelmalle ja sen tavoitteiden toteuttamiselle yhden keskeisen viitekehyksen. Korkeakouluhankkeet edistävät eurooppalaisen korkeakoulutusalueen (EHEA) konkretisoitumista EU:n ja Venäjän välillä sekä tutkimusyhteistyön tiivistämistä, mihin EU:n puiteohjelmissa on jo pitkään pyritty. Toimintaohjelmassa 2005 mainittu periaate hallinnonalan koulutuksen painotuksista ei opetussektorilla ole täysin toteutunut, sillä vain yksi vuosina 2004–2009 toteutetuista opetusalan hankkeista on kohdentunut kouluhallintoon (yksivuotinen PD eli Professional Development -koulutus). Hallinnon alan koulutusta on kuitenkin toteutettu muiden sektorien hankkeissa. Esimerkiksi paikallishallinnon kehittämishankkeet Murmanskin ja Leningradin alueella ovat sisältäneet runsaasti koulutusta. Myös terveystoiminnan kehittämishanke Karjalan tasavallassa nojautui paikallishallintoviranomaisten koulutukseen.

Koulutushankkeet ovat olleet vuoden 2005 lähialueyhteistyön toimintaohjelman hengessä toteutettua koulutusvientinä. Ne ovat olleet Suomi-vetoisia ja perustuneet suomalaisen asiantuntemukseen. Koulutushankkeita koskevissa haastatteluisissa nousivat esille koulutusohjelmien sisällön relevanssikysymykset. Vaikka koulutusohjelmia on muokattu ja pyritty soveltamaan Venäjän toimintaympäristöön, muokkausta olisi pitänyt tehdä enemmän, sillä koulutusohjelmaa ei voi viedä ”pakettina” toiseen maahan, vaan sen sisällöt ja toteutusmuodot pitää muokata kumppanimaan toimintaympäristöön sopivaksi.

Paikallishallinnon kehittämishankkeet ovat olleet tarkoituksenmukaisia erityisesti koska vuoden 2006 alussa Venäjällä voimaan astunut kuntien roolia ja tehtäviä koskeva laki asetti haasteita aluehallinnon viranomaisille lain mukaisten tehtävien toimeenpanossa paikallistasolla. Kunnallisvaalien järjestämisestä monipuoluejärjestelmässä ei ollut juurikaan kokemusta, ja demokraattisesti valittujen kunnallisten päättävien elimien toiminnassakin

oli epäselvyyksiä. Myös kuntamuodostumien moninaisuus on Venäjän paikallishallinnossa oma haasteensa. Suomella näistä asioista on kokemusta. Toiminta on vastannut politiikka- ja strategia-dokumenttien linjauksia.

Tilastotoimen kehittämistyö on edistänyt yleisten ja eri sektoreiden strategiadokumenttien mukaisia tavoitteita tarjoamalla toiminnan tueksi enemmän ja luotettavampaa tietoa sekä tilanneanalyyssejä. Se on edistänyt omalta osaltaan lähialueyhteistyön horisontaalista, hallinnon kehittämiseen liittyvää tavoitetta. Venäläiset ovat myös käyttäneet suomalaisten asiantuntemusta ja kokemusta testatessaan omien tilastojensa yhteensopivuutta EU:n Eurostatin kanssa.

Sosiaali- ja terveysalan yhteistyö, jossa yli puolet lähialueyhteistyömäärärahoista on käytetty tartuntatautien sekä huumeiden ja alkoholinkäytön vähentämisen- ja ehkäisyhankkeisiin, on vastannut sekä yleistä strategiaa että sosiaali- ja terveysministeriön linjauksia. **Pk-hankevalmistelutuki** on ollut hyödyllinen ja tarkoituksenmukainen instrumentti. **Kansalaisjärjestöjen** toteuttamat hankkeet ovat tukeneet lähialueyhteistyön yleisten tavoitteiden saavuttamista pyrkimällä kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Sitä, mitä tämä Venäjällä ja lähialueyhteistyön viitekehyksessä tarkoittaa, ei strategiassa tai toimintaohjelmissa ole kuitenkaan määriteltä.

4.1.2. Tuloksellisuus

Tehtävänkuvauksen mukaan tuloksellisuutta on arvioitu tarkastelemalla, missä määrin lähialueyhteistyö eri sektoreilla on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Hanketoiminnan tuloksellisuuteen ovat useimmilla sektoreilla vaikuttaneet selkeä tavoitteiden asettaminen, asiantuntijoiden hyvä ammattitaito, hyvät suhteet viranomaisiin Venäjällä, yhteinen suunnittelu ja yhteiset intressit, avoin kommunikaatio ja yleensä luottamukseen perustuvat suhteet projekteissa toimivien kesken. Myös yhteistyön pitkäaikaisuudella näyttää olevan merkitystä. Nämä tekijät ovat näkyneet useimpien

sektorien onnistuneissa hankkeissa. Useilla aloilla hanketoiminta on tehostanut ja nopeuttanut meneillään olevia kehitysprosesseja lähialueilla. Merkittävänä tuloksena voidaan pitää myös joustavia viranomaisten ja muiden toimijoiden välisiä yhteistyöverkostoja.

On huomattava, että tässä evaluaatiossa yhteistyön tuloksellisuutta ja tehokkuutta on ollut monissa tapauksissa vaikeata mitata ja arvioida, sillä tarvittavat indikaattorit ja mittarit ovat puuttuneet useimmista hankeasiakirjoista.

Seuraavassa eräitä sektorikohtaisia havaintoja:

Ympäristöalan yhteistyö, johon tarkastelujaksolla käytettiin noin kolmannes lähialueyhteistyöhön osoitetuista määrärahoista, on tuottanut sektorin omien, aikaisemmin tehtyjen evaluaatioiden mukaan hyviä tuloksia. Pietarin vesilaitoksen kehittäminen on hyvä esimerkki tuloksellisesta hankkeesta. Laitosta toki olisi varmasti kehitetty ilman suomalaispanostustakin, mutta todennäköisesti prosessi olisi ollut hitaampi. Ympäristöalalla tuloksellisuuteen on merkittävästi vaikuttanut se, että kahdenvälisen ja monenvälisen hankkeiden toteutuksessa on pystytty hyödyntämään synergiaetua. Yksityiskohtaiseen tarkasteluun valitun Pietarin pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoshankkeessa rahoitettiin rakennusurakan osatoimitus Suomesta ja tavarat hankittiin suomalaisilta toimittajilta. Tämä tuki pohjoisen ulottuvuuden jätevesien puhdistamiseen liittyviä investointihankkeita. Niiden rahoitukseen ovat osallistuneet NEFCO ja pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuusrahasto, jotka kumpikin ovat saaneet rahoitusta myös lähialueyhteistyömäärärahoista, sekä useat muut rahoittajat.

Suomen ympäristökeskuksen arvioiden mukaan Pietarin jäteveden puhdistuksen tehostaminen tulee parantamaan Suomenlahden monimuotoisuutta ja veden näkösyvyyttä sekä vähentämään rehevöitymisestä johtuvia jokavuotisia leväkukintoja. Haastattelutietojen mukaan Pietarin pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteen polttolaitoshankkeen tarve ja tärkeys venäläiselle osapuolelle, selkeä

tavoitteenasettelu, hyvä yhteistyö kansainvälisten rahoituslaitosten ja ulkoasiainministeriön kanssa, ympäristöministeriön osaava henkilöstö ja suomalaisten hanketoteuttajien Venäjä-tuntemus ovat edistäneet tavoitteiden saavuttamista. Paikallinen byrokratia ja venäläisviranomaisten välinen kommunikaation puute ovat kuitenkin tekijöitä, jotka ovat jossain määrin vaikeuttaneet tuloksellista toimintaa.

Useissa tapauksissa Suomen kahdenväliset hankkeet liittyvät monenvälisesti toteutettuihin ympäristöalan hankkeisiin. Kahdenväliset hankkeet ovat kuitenkin yleensä pienempiä ja haastattelutietojen mukaan ne ovat olleet myös joustavampia kuin monenväliset.

Energia-alan hankkeiden ja muun energiayhteistyön tuloksellisuutta pystytään parhaiten arvioimaan tarkastelemalla rakennettujen laitosten ja muiden parannusten toteutumista. Suurin osa lähialueyhteistyöhankkeista on ollut esiselvityksiä, jotka eivät ole aina johtaneet vilkastuneeseen investointitoimintaan. Yksityiskohtaisesti analysoiduista hankkeista vain Motivan toteuttama energiakatselmoijien koulutus Karjalan tasavallassa on johtanut mitattaviin tuloksiin ennen kaikkea teollisuuden ja rakennusten energiansäästöinä. Kyseisessä hankkeessa on haastattelujen mukaan keskimäärin päästy koulutuskohteissa 20–40 prosentin säästöihin, mitä voidaan pitää erinomaisena tuloksena.

Yrittäjyyttä tukevissa hankkeissa on saatu aikaan esimerkiksi Aunuksessa hyvin toimivia pienyrityksiä, jotka hankkeen ansiosta ovat verkottuneet toistensa kanssa erinomaisesti. Kuitenkin lähes kaikkien yrittäjyys Hankkeiden suunnitelmista puuttuvat indikaattorit, joiden avulla tuloksellisuutta voitaisiin mitata käytännössä. Myös työhallinnon muissa hankkeissa tuloksellisuutta on vaikea mitata indikaattorien puutteen takia.

Liikenne- ja viestintäministeriön viranomaisyhteistyö on kehittynyt tarkasteltavana ajanjaksona merkittävästi. Ministeriöllä on perinteisesti ollut erinomaiset suhteet federaatitason toimijoihin Moskovassa. Lähialueyhteistyöhankkeiden avulla on luotu yhteistyö- ja kumppaniverkostoja lähialueille,

erityisesti Pietariin, Leningradin alueelle ja osaksi myös Murmanskiin. Karjalan tasavallan suhteen hanketoiminta ei ole ollut tuloksellista. Vuosina 2004–2009 sinne ei ole kohdistunut muita hankkeita kuin selvitys Barents Link -liikenneverkko-hankkeesta ja sen toteuttamismahdollisuuksista. Karjalan tasavallan aluehallinnossa ei myöskään tunneta liikenne- ja viestintäministeriön hankkeita eikä niiden muilla Luoteis-Venäjän alueilla saavuttamia tuloksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön lähialueyhteistyön tuloksellisuutta on ollut vaikeata mitata, sillä hankeasiakirjoissa ei ole esitetty indikaattoreita. Ministeriö ei myöskään ole sellaisia edellyttänyt hanketoteuttajien suunnitelmista ja raporteista.

Säteily- ja ydinturvallisuusalan lähialueyhteistyöhankkeita voidaan pitää merkityksellisinä, varsinkin jos niitä tarkastellaan osana pohjoismaisen yhteistyön suurempaa kokonaisuutta. Kaikilla säteily- ja ydinturvallisuussektorin toiminta-alueilla kehittämishankkeita olisi toteutettu todennäköisesti ilman Suomen lähialueyhteistyötäkin, mutta mahdollisesti heikommin tuloksin. Vaikka Venäjä onkin mittavasti investoinut voimalaitosten käyttöön pidentämiseksi, kaikilla ydinturvallisuuden osa-alueilla ei olisi saavutettu nykyistä turvallisuustasoa ilman lähialueyhteistyötä, jonka voidaankin olettaa tehostaneen ja nopeuttaneen hankkeiden toteutumista Venäjällä sekä myös parantaneen toteutuksen laatua. Hankkeille asetetut tavoitteet on yleensä saavutettu, joskin tavoitteet ovat olleet yleisluontoisia. Joka tapauksessa toiminta on tuottanut tuloksena kehitystä ja muutoksia, jotka parantavat ja edistävät suomalaisten säteily- ja ydinturvallisuutta. Tuloksellisuuden osoituksena voidaan pitää myös sitä, että venäläinen osapuoli arvostaa toimintaa suuresti ja haluaa jatkaa nykymuotoista yhteistyötä.

Maa- ja metsätalouseläällä haastattelutietojen mukaan lähialueyhteistyö on edistänyt suomalaisten toimijoiden verkostoitumista venäläisten kanssa, lisännyt kotimaisten toimijoiden yhteistyötä sekä edistänyt venäläisten toimijoiden keskinäistä yhteistyötä Luoteis-Venäjällä. Kestävän metsä-

talouden normatiivisen pohjan kehittäminen aluetasolla tähtäsi siihen, että saataisiin kehitetyksi replikoitava intensiivisen metsänhoidon malli. Paikallisen hankekoordinaattorin mukaan federatiivisen tason päättäjät vaihtuivat, ja mallia ei sen jälkeen pyritty enää käyttämään. Metsäalalla lähialueyhteistyö on tarjonnut väylän suomalaisille toimijoille kasvattaa Venäjä-osaamistaan, mikä vahvistaa mm. suomalaisten asiantuntija- ja konsulttipalveluiden kansainvälistä kilpailukykyä. Lähialueyhteistyöhankkeet tukevat ja täydentävät laajempaa viranomaisyhteistyötä, varsinkin metsäalalla. Se tarjoaa väylän säännöllisiin yhteiskokouksiin ohjausryhmänä toimivalle Metsätaloustyöryhmälle, jonka venäläisenä puheenjohtajana toimii Venäjän Metsätalousviraston johtaja.

Oikeusministeriön Venäjä-yhteistyö on suhteellisen laajaa ja ministeriön johto on erityisesti panostanut siihen. Yhteistyöverkostoja, joita pidetään erityisen tärkeinä, hoidetaan ja ylläpidetään nimenomaan lähialueyhteistyömäärärahoilla ja hanketoiminnalla. Lähialueyhteistyörahoitus on mahdollistanut myös erityiset hankkeet, joilla pyritään vaikuttamaan Venäjän oikeusjärjestelmän kehitykseen. Muutoin niihin ei olisi voitu ryhtyä. Muu yhteistyö, joka liittyy lähinnä oikeusapupyyntöihin ja yleisempiin kansainvälisiin sopimuksiin, toteutettaisiin muutoinkin ja se toimii normaalina virkatyönä. Karjalan tasavallassa tehtyjen haastattelujen perusteella siellä pidetään hankkeita hyvin tuloksellisinä. Tavoitteiden saavuttaminen on ollut suhteellisen helppoa koska ne ovat olleet aika väljät. Seminaarien anti saa venäläisiltä hyvän arvosanan, mutta tiedon perillemeno ei pystytä indikaattorien puuttuessa mittaamaan.

Pelastustoimen yhteistyön tuloksellisuutta voidaan arvioida pelastustoimien onnistumisena todellisissa vaaratilanteissa. Tämä on selvästikin parantunut yhteistyöverkostojen rakentamisen ja ylläpidon ansiosta. Luottamuksellisen yhteistyön ansiosta suomalaiset ovat päässeet mukaan avuksi esim. metsäpalojen sammutuksissa. Tällä tavoin on hankittu todellisista vaaratilanteista tärkeää kokemusta, joka lisää ammattitaitoa ja valmiuksia

myös kotimaassa tapahtuvien onnettomuuksien hoitamisessa. Vastaavasti hyvin toimivien yhteistyöverkostojen ansiosta voidaan esimerkiksi lähettää paikalle suomalainen ambulanssi, jos suomalaiselle sattuu onnettomuus Murmanskin alueella.

Myös **poliisitoimen** yhteistyö, vaikka sen tuloksellisuutta on vaikea todentaa, on evaluaatiossa haastateltujen mielestä parantunut huomattavasti lähialueyhteistyön avulla. Sekä suomalaiset että erityisesti venäläiset korostivat henkilökohtaisten yhteistyösuhteiden ylläpidon tärkeyttä. Tämä liittyy venäläisen yhteiskunnan erityispiirteisiin. Instituutit eivät toimi pelkästään instituutioina, vaan asiat etenevät monesti hyvin juuri silloin, kun tunnetaan esimerkiksi apua pyytänyt poliisimies toisesta maasta. Tämä pätee molemmin puolin. Tuntemattoman kollegan kyselyihin ei olla yhtä valmiita vastaamaan kuin tutun kollegan. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että yhteistyötä olisi ilman lähialuehankkeita, mutta sen volyymi olisi huomattavasti pienempi. Suomalaiset haastateltavat olivat sitä mieltä, että jollei rahoitusta olisi tällä tavoin korvamerkitty, se olisi omalla hallinnonalalla vähitellen nipistetty ja lopulta ajettu alas, koska säästötavoitteet ovat niin suuret.

Opetusalalla hankeasiakirjojen ja haastattelujen perusteella hankkeille suunnitellut toimenpiteet on toteutettu, ja tässä suhteessa opetusalan hankkeet ovat saavuttaneet tavoitteensa tai ovat hyvää vauhtia matkalla tavoitteeseensa. Huomioitava on kuitenkin, että hankkeiden tavoitteet on hankesuunnitelmissa määritelty melko väljästi ja suurimmalle osalle hankkeista ei ole määritelty määrällisiä tai laadullisia seurantaindikaattoreita. Tämä vaikeutti tuloksellisuuden arviointia. Arvioiduissa hankkeissa on kuitenkin saavutettu mm. seuraavia tuloksia: 1) CBU:ssa toteutetaan maisteriohjelmiä viidellä eri alalla viiden suomalaisen ja viiden venäläisen yliopiston yhteistyönä. Ohjelmassa opiskeli noin 200 henkilöä. Suosituin koulutusohjelma oli yrityshallinnon ohjelma. Eniten opiskelijoita oli Lappeenrannan yliopistossa ja Pietarin valtionyliopistossa. Hitaasti käynnistyneitä ohjelmia ovat kansanterveyden sekä historian koulutusohjelmat, joiden jatkokin näyttää epävarmalta. 2) CBU on

herättänyt kansainvälistä kiinnostusta. Opiskelijoita on yhteensä 31 maasta. Suurin osa opiskelijoista (60 prosenttia) on venäläisiä, 13 prosenttia suomalaisia ja 8 prosenttia kiinalaisia. 3) CBU on lisännyt englanninkielisen opetuksen tarjontaa niin Suomessa kuin Venäjällä. 4) Pohjoisen ulottuvuuden instituutin kehittämishankkeelle on luotu varsin lyhyessä ajassa toimintakonsepti. Mukana tässä monitieteellisessä yliopistoverkostossa oli haastatteluajankohtana 14 yliopistoa.

Tuloksellisuuden näkökulmasta hankesuunnittelussa on ollut joitakin puutteita. Suunnittelun tulisi perustua huolelliseen kapasiteetti- ja tarvekartoitukseen. Esimerkiksi CBU -maisteriohjelmien ohjelmakonsortiot on rakennettu ylhäältä alas -periaatteella eikä suunnitteluvaiheessa ole tehty riittävästi tarveharkintaa ja resurssianalyysiä. Näin yliopistokonsortiot muodostuivat melko suuriksi, mikä on johtanut hallinnollisiin haasteisiin. Myös Barentsin CBU -hankkeessa olisi pitänyt panostaa tarkempaan tausta-analyysiin, sillä opiskelijamäärät ovat jääneet melko pieniksi. Koulutushankkeet ovat tuottaneet suunnitellut koulutusohjelmat, mutta tulokset laajemmin ovat kuitenkin melko vaatimattomia. Esimerkiksi vain kolmannes PD-opiskelijoista on edennyt lopputyön tekemisen vaiheeseen. Tämä koulutus ei myöskään tule jatkumaan, vaikkakin sen sisältöjä ja materiaaleja tullaan hyödyntämään muissa koulutusohjelmissa.

Paikallishallinnon hankkeet Leningradin ja Murmanskin alueella ovat lisänneet tuntuvasti alueiden paikallishallinnossa toimivien viranomaisten tietoja ja osaamista mm. kunnallisvaalien organisoinnista, palvelujen, kuten asuntotoimen ja sosiaali- ja terveystoimen järjestämisestä sekä Suomen vaalilaeista. Tuloksellisuuteen on vaikuttanut ennen muuta se, että koulutustilaisuuksien suunnittelu on tehty yhteistyössä. Suomalainen osapuoli on ehdotellut aiheita, joita partnerit ovat hyväksyneet tai hyljänneet, tai he ovat esittäneet kokonaan uusia teemoja. Yhteistyö on lisännyt hankkeeseen osallistuneiden suomalaisten tuntemusta rajan takaisesta paikallishallinnosta. Luottamus partneriin on saavutettu osittain sillä, että suomalaiset asiantuntijat ovat pysyneet samoina.

Haittapuoli tässä on ollut se, että nuoremman suomalaisen asiantuntijapolven ja virkamieskunnan Venäjä-tuntemusta ei ole voitu lisätä.

Tilastoalan hankkeiden tuloksellisuutta arvioitaessa on huomattava, että suurin osa Venäjän tilasto-toiminnan kehittämisestä tapahtuu viranomais-yhteistyönä ja siten se olisi voinut kehittyä ilman lähialueyhteistyötäkin. Haastattelujen mukaan Venäjän tilastokeskuksen budjettirahoitustilanteesta johtuen toiminta olisi ollut kuitenkin huomattavasti vähäisempää ja tilastotoiminnan kehittyminen huomattavasti hitaampaa ilman tällaista tukea. Kokonaisuutena tilastoalan yhteistyö on ollut tuloksellista.

Sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö on koettu kummallakin puolen rajaa erittäin myönteisenä ja tuloksellisenä erityisesti tartuntatautien ja huumeiden leviämisen ehkäisyssä. **Pk-yritysten hankevalmistelutuki** on osoittautunut tulokselliseksi instrumentiksi. Kaikki haastatellut yritykset ovat saavuttaneet mitattavia tuloksia rahoituksen avulla. Myös **kansalaisjärjestöjen** toteuttama lähialueyhteistyö on ollut kohtuullisen tuloksellista. Se tukee ainakin jossain määrin kansalaistoimintaa ja hankkeissa tuotetaan palveluja, jotka edistävät kansalaisten osallistumista yhteiskuntaan.

4.1.3. Tehokkuus

Tehokkuuden arvioinnissa on tarkasteltu käytettyjen panosten ja saavutettujen tulosten välistä suhdetta eri tavoin toteutetuissa lähialueyhteistyöhankkeissa, varojen hallinnon tehokkuutta sekä suunniteltujen aikataulujen pitävyyttä.

Seuraavassa eräitä sektorikohtaisia huomioita:

Ympäristösektorilla hankehallinnointimekanismit toimivat hyvin ja tehokkaasti. Ympäristöministeriön hankehallinnossa noudatetaan ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyölle hyväksymiä menettely-tapaohjeita (2009), lakia valtionavuista (688/2001) ja valtioneuvoston asetusta avustusten myöntämisestä ympäristöhankkeisiin Suomen lähialueilla Itä- ja

Keski-Euroopassa (Asetus 2002). Ympäristöministeriö identifioi hankkeet yhteistyössä venäläisten partnerien kanssa ja esittää ne ulkoasiainministeriölle. Hankinnoissa noudatetaan pääsääntöisesti Suomen hankintalakia. Haastattelutietojen mukaan sekä tavara- että palveluhankinnoista laaditaan toteuttajan ja hyödynsaajan välinen sopimus. Ympäristöministeriön hyväksymä hanketoteuttaja tekee ympäristöministeriön hyväksymän sopimusmallin mukaisen sopimuksen venäläisen yhteistyökumppanin kanssa. Ympäristöministeriön hankeasiantuntijat valvovat rahan käyttöä suomalaisen osapuolen kuluihin. Erillistä tehokkuuden/kustannustehokkuuden indikaattoria ei hankkeille ole määritely. Pietarin jäteveden käsittelyn parantaminen ja/tai tukeminen voi lyhyellä tähtämellä olla kustannustehokasta Suomenlahden suojelua. Arvioitaessa tehokkuutta käyttäen indikaattorina hanketoteutuksen etenemistä suunnitellun aikataulun mukaisesti, näyttää siltä, että tehokkuudessa on ollut puutteita, sillä hankkeet yleensä viivästyvät suunnitelmistaan. Tämä tosin on yleistä kansainvälisissä hankkeissa ja Venäjällä laajemminkin.

Energia-alalla investointeihin liittyvissä hankkeissa lähialueyhteistyörahoitus voi toimia yleensä vain siementyyppisenä rahoituksena esim. selvitys- ja koulutushankkeissa. Tehokkuutta energia-alalla lisäksi entistä kiinteämpi yhteistyö kansainvälisten rahoituslaitosten kuten IFC:n ja NEFCO:n kanssa, joilla molemmilla on haastattelujen mukaan lupaavia ja onnistuneita hankkeita Luoteis-Venäjällä.

Työvoimakysymyksissä yhteistyötä voidaan pitää osittain tehokkaana. Yhteistyöhankkeiden parempi ohjelmointi olisi epäilemättä lisännyt tehokkuutta, sillä nyt hankkeet ovat olleet erillisiä ilman koordinoitua ja tiedonvaihtoa hyvistä ja huonoista käytännöistä. Selkeänä toiminnan tehokkuuteen vaikuttavana hidasteena voidaan pitää vähäistä tiedon siirtoa Venäjän ja Suomen alueiden kesken. Vaikuttaa siltä, ettei edes työ- ja elinkeinoministeriön tasolla tiedetä tarkasti, millaisia hyviä käytäntöjä ja kokemuksia hanke- ja viranomaisyhteistyöstä on saatu, ja miten niitä voisi siirtää toisille alueille.

Liikenne- ja viestintäalan hankkeista kustannustehokkaimpia ovat olleet tarkastelujakson lopulla toteutetut hankkeet, joista on karsittu pois kaikki ylimääräiset kustannustekijät. Erityisesti pilottihankkeissa, joissa yritykset ovat olleet mukana, kustannustehokkuus on parantunut, koska yritysten on edellytetty panostavan hankkeisiin myös itse. Projektien hallinnointiin liittyvä byrokraatia ei ole kuitenkaan haastateltujen mukaan kaikilta osin ollut kustannustehokasta. Venäjällä hallinnon byrokraatia on haastatteluiden mukaan lisääntynyt vuosi vuodelta ja sen myötä hallinnon tehokkuus on kärsinyt.

Elinkeinotoiminnan alalla hankkeiden hallinto on ollut suhteellisen tehokasta. Haastattelujen mukaan työ- ja elinkeinoministeriötä pidetään hanketoteuttajien kannalta joustavana ministeriönä. Hankkeet on toteutettu varsin tehokkaasti, ja ne ovat pysyneet varsin hyvin suunnitelluissa aikatauluissa ja resurssit on käytetty pääosin suunnitellusti.

Säteily- ja ydinturvallisuushankkeet on toteutettu kustannustehokkaasti. Toteutetut hankkeet ovat olleet pääosin yhteisrahoitettuja ja Suomen rahoitusosuus on ollut melko vaatimaton verrattuna hankkeiden kokonaiskustannuksiin. Suomen rahoituksen pieneen osuuteen nähden yhteistyöllä on saavutettu paljon tuloksia. Huomattavan suuri osa rahoituksesta on tullut venäläiseltä osapuolelta ja myös muista rahoituslähteistä (lähinnä Ruotsin ja Norjan kansalliset lähialueyhteistyövarat) tullut rahoitusosuus on ollut merkittävästi suurempi kuin Suomen osuus. Hankkeissa toteutetun työn osalta selvästi suurimman osuuden on toteuttanut venäläinen osapuoli. STUK:n asiantuntijapalveluyksikkö on vastannut lähialueyhteistyöstä käytännössä koko lähialueyhteistyötoiminnan ajan, joten sille on kerääntynyt huomattavaa alan osaamista. Toiminta on ollut myös kitkatonta, kun molemmat osapuolet tuntevat hyvin toistensa osaamisalueet, lähialueyhteistyön luonteen ja siihen liittyvät käytännöt.

Maa- ja metsätalouden alalla näyttää siltä, että ottaen huomioon lähialueyhteistyöhön käytettävissä olevien määrärahojen vähäisyyden, hankkeiden

hallinnointi maa- ja metsätalousministeriön vastuuvirkamiesten mielestä on varsin byrokraattista. Muutaman sadan tuhannen euron hankkeissa suunnittelu ja erityisesti lukuisten väliraporttien laatiminen on heidän mukaansa kovin aikaa vievää. Hallinnolliset ja lainsäädännön muutokset sekä henkilövaihdokset Venäjällä ovat myös jonkin verran vaikeuttaneet tehokasta hanketoteutusta. Maa- ja metsätalousministeriön hanketoteuttajat valitaan tarjouskilpailun perusteella. Tämä menettely takaa ainakin kohtuullisen tehokkuuden.

Oikeusalalla yhteistyön muodot on koettu tehokkaiksi käytettävissä olevaan rahoitukseen nähden. Tarkemman tarkastelun kohteena olleessa maksuttoman oikeusavun projektissa on ollut huomattava venäläisten oma panostus, sillä se on hanke, jota Venäjän oikeusviranomaiset toteuttavat kymmenellä Venäjän eri alueella tapahtuvana kokeiluna. Maksuttomasta oikeusavusta on tarkoitettu koko Venäjän federaation alueella tapahtuvaa viranomaistoimintaa. Suomalaisten resurssit ovat riittäneet lähinnä lähialueilla käymiseen, mutta Suomeen on välillä kutsuttu myös kauempaa Venäjältä tulevia hankkeeseen osallistuvia virkamiehiä. Kyseessä on siis hanke, joka tukee pienellä panoksella venäläisten itsensä toteuttamaa, koko maan kattavaa uudistushanketta. Tästä laajemmasta perspektiivistä katsoen hanke on ollut erittäin tehokas ja tuloksellinen. Oikeusalalla aikataulutuksen ongelmana on ollut budjettikausien eriaikaisuus Suomessa ja Venäjällä. Huomattava osa ajasta on kulunut hukkaan siksi, että ei ole tiedetty, paljonko rahaa on käytettävissä. Silti aikataulussa on pysytty suhteellisen hyvin, vaikka jonkin verran on jouduttu siirtämään rahaa seuraaville vuosille. Tätä on pyritty ehkäisemään siten, että yhteistyö on rahoituksellisesti organisoitu projekteiksi, mutta ne on koottu yhteen suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jolloin rahaa on voitu käyttää kulloinkin siihen hankkeeseen, joka on aktiivisin ja ajankohtaisin. Näin rahat on saatu tehokkaammin käytetyksi. Tämä ei kuitenkaan ole projektihallinnon hyvien käytäntöjen mukaista. Käytäntö osoittaa, että yhteistyö on ensisijaisesti pitkän tähtäimen yhteistyöverkoston hoitoa, eikä varsinaista projektitoimintaa. Oikeusalalla lähestytään rahoituksellisesti tasavertaista kumppanuutta.

Sisäasioiden osalta kyse on pitkäjänteisestä yhteistyöstä, joka on vain rahoituksellisesti organisoitu hankkeiksi. Yhteistyö tulee edelleen jatkumaan ilman erillistä rahoitustakin, mutta yhteistyössä mukana olevat ovat silti huolissaan lähialueyhteistyörahoituksen vähenemisestä tai loppumisesta. Monien haastateltavien mielestä on vaarana, että suurella vaivalla luotu yhteistyöverkosto kuihtuu. Omatoimisesti se ei tule jatkumaan tällaisella laajuudella. Heidän mielestään verkoston ylläpitämisen tärkeyttä ja siihen liittyvää venäläisen yhteiskunnan erityisluonnetta ei Suomessa välttämättä ymmärretä riittävästi.

Opetusalan yhteistyössä koulutushankkeissa kustannukset henkilöä kohden ovat olleet melko korkeat. Silti hankeraporteissa ei ole pohdittu hankkeiden tehokkuutta tai arvioitu, mitä koulutusohjelman toteuttaminen hankkeen päätyttyä tulisi maksamaan ja mistä resurssit koulutusten jatkamiseen voitaisiin saada. Tällainen arvio olisi koulutuksen jatkuvuuden kannalta oleellinen. Haastatteluissa oltiin melko yksimielisiä siitä, että kustannustehokkuutta voitaisiin lisätä paremmalla suunnittelulla ja fokuoimalla hankkeen ydintoimintoihin. Esimerkiksi CBU ei enää ole ”projekti” vaan koulutusohjelmien rypäs, minkä pitäisi näkyä myös toiminnoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisikin pohtia yliopistojen kanssa, miten koulutusohjelmien koordinoinnista ja hallinnosta tulee osa laitosten toimintaa ja kuinka tämä voidaan resursoida.

Paikallishallinnon kehittämisessä, joka on pääasiassa ollut koulutustilaisuuksia ja seminaareja, yhteistyön suunnittelu on ollut tehokasta ja toimivaa, mutta toteutus ja raportointi vähemmän tehokasta eikä se ole ollut tasavertaisen kumppanuuden periaatteita tukevaa. Esimerkiksi hankeraportteja ei ole käännetty venäjäksi, mitä voi pitää merkinä siitä, että venäläiset eivät ole osallistuneet raportointiin. Valtiovarainministeriö ei ole kilpailuttanut hanketoteutusta, vaan valinnut toteuttajat harkintansa mukaan. Tähän on ollut syynä mm. se, että kilpailutus olisi vienyt liikaa aikaa ja vähäisiä resursseja. Lisäksi kalenterivuositain haettava rahoitus ja päätöksentekosykli eivät tue

tehokasta hankehallintoa. Jokainen monivuotiseksi suunnitellun hankkeen vaihe on ollut vuosittaisen rahoituksen varassa ja aloite, suunnitelma ja budjetti on tehty syksyn alussa. Päätös on tullut UM:stä seuraavan vuoden helmi–maaliskuussa. Rahoituspäätösten myöhäisyys ja kalenterivuositainen hankesykli onkin tullut esiin useimpien hanketoteuttajien haastatteluissa tehokkuutta vähentävänä tekijänä.

Tilastoalan yhteistyössä kumpikin osapuoli rahoittaa pääsääntöisesti oman toimintansa ja lähialueyhteistyön rahoitus kohdentuu siten lähinnä suomalaisen osapuolen kustannuksiin. Yhteistyötä voidaan siten pitää kustannustehokkaana toimintana.

Sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö on ollut suurelta osin luonteeltaan jatkuvaa, kun samat hanketoimijat ovat toteuttaneet samojen partnereiden kanssa vuosikautia saman aihepiirin hankkeita. Hankkeita ei ole kilpailutettu eikä erityistä hakukierrosta ennalta julkistettuine valintakriteereineen ole järjestetty. **Pk-yritysten hankevalmistelutuen** hallinnointi on kolmiportainen sisältäen ulkoasiainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Finnveran. Yritykset ovat pitäneet toimintaa kohtuullisen tehokkaana. **Kansalaisjärjestöillä** on hyvät yhteistyösuhteet UM:n kanssa. Joissakin järjestöissä toivottiin tarkempaa tietoa hankkeiden valintakriteereistä ja myös ohjausta siihen, miten hankesuunnitelmia (hyväksytyjä ja hylättyjä) voisi parantaa.

4.1.4. Vaikutukset

Vaikuttavuuden arvioinnissa on tehtävänkuvauksen mukaisesti selvitetty mitkä tahot ovat hyötäneet lähialueyhteistyöstä, mikä on muuttunut toiminnan seurauksena, millaisia ennalta arvaamattomia vaikutuksia hanketoiminnalla on ollut ja missä määrin lähialueyhteistyön hanketoiminta on toiminut siemenenä muulle yhteistyölle eri sektoreilla.

Lähialueyhteistyöhankkeilla on ollut paljon myönteisiä vaikutuksia sekä Suomessa että Venäjän luoteisilla alueilla. Suomalaiset hanketoteuttajat,

yrietykset ja asiantuntijat ovat lähialueyhteistyöhankkeiden kautta hyötyneet saadessaan liiketoiminta- ja työmahdollisuuksia sekä ammatillista ja muuta kokemusta, josta on etua mm. pyrittäessä muiden maiden markkinoille. Suomen viranomaiset ovat hyötyneet saadessaan ajantasaista tietoa ympäristö-, terveys- ja muista uhista, talouselämän suuntauksista, yhteiskuntapolitiikasta ja viranomaistoiminnasta Venäjällä.

Hankkeet ovat myös kirkastaneet Suomen julkisuuskuva, kun lähialueilla lehdissä on kirjoitettu myönteisesti yhteistyöhankkeista suomalaisten kanssa.

Venäjällä lähialueiden partnerien tietämys eurooppalaisista ja erityisesti suomalaisista käytännöistä on lisääntynyt ja laajalti on omaksuttu uusia, entistä parempia, tehokkaampia ja toimivampia tapoja elinkeinoelämässä ja viranomais- ja kansalaistoiminnassa. Lähialueyhteistyöllä voidaan olettaa olleen myös vaikutusta molempuolisten ennakkoluulojen ja harhakäsitysten vähenemiseen sekä sen myötä realistisen ja myönteisen kuvan vahvistumiseen naapurista.

Suomen lähialueyhteistyöjärjestelmä on vaikuttanut myös EU:n ja Venäjän välisiin suhteisiin. Lähes 20 vuotta toteutettu lähialueyhteistyö Suomen ja Venäjän välillä on EU:n näkökulmastakin ollut erityislaatuista toimintaa. Mikään muu EU-maa ei ole tehnyt näin kiinteästi ja pitkäjänteisesti yhteistyötä Venäjän kanssa. (Radvilavicius & Mezhevich (2010). Tärkeä lähialueyhteistyön vaikutus onkin, että poikkeuksellinen yhteistyö-instrumenttimme on tarjonnut esimerkin myös rajat ylittävälle yhteistyölle EU:n ulkorajoilla, jota nykyään toteutetaan EU:n ja Venäjän välisinä raja-alueyhteistyöohjelmina (ENPI CBC). Ne käynnistyivät uudistettuina vuoden 2010 alussa ja ovat EU:n ja Venäjän rahoituksellisessa yhteistyössä malliesimerkki uudenlaisesta tasavertaisesti rahoitetusta ja toteutetusta yhteistyöstä.

Seuraavassa joitain sektorikohtaisia huomioita:

Ympäristöhankkeet ovat vaikuttaneet ympäristön ja Suomenlahden tilaan. Näyttää siltä, että Suomenlahden rehevöitymistä mittaava indikaattori on ollut huipussaan 1985–1990, minkä jälkeen rehevöityminen on hitaasti laskenut. Rehevöitymisen vähenemiseen vaikuttavat tietysti monet muutkin tekijät kuin lähialueyhteistyö. Haastattelutietojen mukaan lähialueyhteistyöllä on voitu edistää sitä, että kansainväliset rahoituslaitokset (esim. NIB ja EBRD) priorisoivat ympäristöinfrastruktuuria Venäjälle suuntautuvissa lainaohjelmissaan. Tätä tulosta voidaan pitää merkittävänä, koska se sekä laajentaa sektorin rahoitusmahdollisuuksia että osoittaa myös Suomen edelläkävijyyttä Venäjäyhteistyössä.

Työvoima-alan hanketoiminnalla voidaan arvioida olleen vaikutuksia, mutta indikaattorien puuttuessa niitä on vaikeata mitata. Aunuksen yritystoiminnan tukeminen näyttäisi vaikuttaneen yritysten kehittämiseen, ammatillisen osaamisen ja työllisyyden lisäämiseen.

Liikenne- ja logistiikkahankkeet ovat haastattelujen mukaan vaikuttaneet monella tavalla. Esimerkiksi tullaukseen ja rajanylitykseen käytettyä aikaa ja esiintyneitä ongelmia selvittäneellä ja analysoineella hankkeella oli todennettuja vaikutuksia myös Venäjän ja EU:n yhteistyöhön. Logistiikkaselvitykset auttoivat siinä, että logistiikka-teema tuli EU-agendalle ja aihepiiriin alettiin myös panostaa. Tämän seurauksena perustettiin myös EU:n ja Venäjän välinen ad hoc -logistiikkatyöryhmä, joka on tehnyt suosituksia rajanylityksen ja logistiikan kehittämiseksi. Tämä loi pohjaa pohjoisen ulottuvuuden liikenne- ja logistiikkakumppanuuden kehittämiseksi.

Liikennesektorilla vaikuttavinta yhteistyö näyttäisi olleen rautatieliikenteessä. Yhteisten kehityshankkeiden avulla Suomen ja Venäjän rautateistä on tullut edelläkävijöitä ennen kaikkea rautatieliikenteen tehokkaiden materiaali- ja tietovirtojen hallinnassa, millä on ollut vaikutuksia sekä henkilö- että tavaraliikenteen kehittämiseen. Rautatiesektorilla

Suomella on pitkä etumatka muihin EU-maihin nähden. Haastateltujen mukaan informaatio-tekniiseltä kannalta Suomen rautatiereitti Euroopasta Venäjälle on Euroopan paras ja toimivin. Liikenneturvallisuus on kehittynyt sikäli, että venäläisten tietoisuus Suomen liikenneoloista on lisääntynyt. Venäläisten autokoulunopettajien koulutusohjelman toteuttamisella ja koulutus- ja neuvontamateriaalin julkaisemisella ja levittämällä on ollut vaikutuksia liikenneturvallisuuden kehittymiseen. Myös venäläisten liikennepoliittiseen ajatustapaan on vaikutettu ja koulutettu menestyksekkäästi osajia mm. maanteiden talviolojen kunnossapidossa ja päällysteiden hallinnassa.

Elinkeinotoiminnan alalla vaikuttavuutta on toiminta- ja hanketasolla vaikeata mitata, koska yhteistyöstä ei ole tehty arvioita tai muita arvioita. Lähialueyhteistyövaroin toteutetuilla hankkeilla on harvoin ollut todennetusti kehitysvaikutuksia liiketoimintaympäristöön Venäjällä, sillä siihen ei juurikaan pystytä vaikuttamaan yksittäisillä hankkeilla.

Sen sijaan **säteily- ja ydinturvallisuusyhteistyö** on tuottanut vaikutuksia, joskaan ne eivät enää 2004–2009 ajanjaksolla ole olleet yhtä suuria kuin lähialueyhteistyön alkuaikoina, jolloin Venäjällä korjattiin säteily- ja ydinturvallisuussektorin suuria puutteita. Tuloksista ovat hyötäneet erityisesti Kuolan ja Leningradin voimalaitokset. Tarkastelujaksolla merkittävimpiä vaikutuksia ovat olleet turvallisuusanalyysivalmiuksien lisääntyminen sekä modernin turvallisuusajattelun omaksuminen. Suomeen on lähialueyhteistyön myötä kehittynyt erittäin korkean tason tuntemusta Venäjän ydinvoima-alasta ja voimalaitoksista. STUK:sta on tullut todennäköisesti yksi maailman johtavista tämän alan osaajista Venäjän ulkopuolella.

Maataloushankkeista ovat hyötäneet eniten lähialueen maatilat, joissa on opittu nykyaikaisen rehuntuotannon ja nautakarjan ruokinnan perusteet sekä uusia viljanviljelytapoja. Suomalainen kumppani on saanut sidosryhmiä ja mahdollisuuksia markkinoida tuotteita, laitteita ja palveluita. Metsähankkeissa suoria edunsaajia ovat Venäjän

metsähallinto (federaatio- ja aluetasolla) sekä metsäalan tutkimus- ja koulutuslaitokset. Hyötyjiä ovat olleet myös suomalaiset metsäalan tutkimuslaitokset ja koulutuslaitokset, jotka hankkeiden kautta ovat pystyneet luomaan pidempiaikaisia yhteistyöverkkoja Luoteis-Venäjän vastaaviin organisaatioihin. Maa- ja metsätalousministeriö tekee nykyisin tiivistä yhteistyötä federaation tasolla mm. Venäjän Metsätalousviraston kanssa ja useamman Luoteis-Venäjän alueen kanssa. Lähialueyhteistyöhankkeet ovat ministeriön mukaan myötävaikuttaneet yhteistyön aktiivisuuteen.

Oikeusalalla kummankin maan virkamiehet ja asiantuntijat ovat oppineet toisiltaan. Myös suomalaiset kokevat oppineensa paljon venäläisestä yhteiskunnasta ja nähneensä asioita, joista voisi Suomessakin ottaa oppia. Esimerkkinä voidaan mainita venäläinen todistajansuojelu ja erityisesti siinä käytettävä tietotekniikka. Myös tuomioistuinelaitoksen itsenäisyyden eteen tehdyt hallinnolliset ratkaisut ovat kiinnostaneet suomalaisia. Haastateltujen perusteella lähialueyhteistyön avulla on pystytty luomaan sellaisia henkilösuhteita, että niitä voidaan käyttää hyväksi myös silloin, kun Suomessa tarvitaan tietoja Venäjän järjestelmästä jossain yksittäisessä tapauksessa. Rahallisesti suomalaiset eivät ole olleet merkittävin toimija, koska esimerkiksi amerikkalaiset ovat sijoittaneet yhteistyöhön enemmän rahaa. Suomalaiset saavat venäläisiltä yhteistyökumppaneiltaan kiitosta erityisesti yhteistyön vaikuttavuudesta.

Sisäasioiden lähialueyhteistyöstä ovat hyötäneet huomattavassa määrin Suomessa yhteistyötä harjoittaneet tahot. Yhteistyö venäläisten kanssa on tiivistynyt ja mukana olleet ovat omien sanojensa mukaan oppineet hyvin paljon Venäjästä. Lähialueyhteistyön ansiosta tieto kulkee paremmin ja joustavammin viranomaisten välillä. Tästä on erittäin suuria välillisiä vaikutuksia, joiden mittaaminen on mahdotonta. Ennakoivan toiminnan vaikutukset ovat yleensä merkittävät juuri sen vuoksi, että sitä ei huomata, kun haittavaikutukset on onnistuttu ehkäisemään. Poliisin toiminnassa tuloksia ei useinkaan voida kertoa ulkopuolisille. Esimerkiksi suurissa huumetakavarikoissa voi olla

tärkeää suojella todistajia. Pelastusalalla taas on osattu käyttää mediajulkisuutta hyväksi ja tehty yhteistyötä laajasti tunnetuksi kummassakin maassa. Useimmat haastateltavat korostivat sitä, että lähialueyhteistyö ja sen sopimukset mahdollistavat joustavan ja nopeamman toiminnan.

Opetussektorin koulutushankkeiden vaikutukset näyttävät olleen melko vaatimattomat. Kuitenkin voidaan todeta, että esimerkiksi PD-koulutusohjelman suorittaneet Karjalan valtiollisen pedagogisen akatemian opettajat kertoivat hyödyntävänsä koulutustaan työssään. Opetusalalla suurin osa evaluaation valituista hankkeista oli kuitenkin vielä käynnissä ja niiden vaikutuksia ei voitu kokonaisuudessaan arvioida. Kansainvälistyminen näyttäisi olevan yksi hankkeiden vaikutuksista. Haastatteluissa tulikin ilmi, että CBU-hankkeet ovat nostaneet niin venäläisten kuin suomalaistenkin yliopistojen profiilia kansainvälisinä yliopistoina. Lappeenrannan yliopistosta, joka koordinoi PU-instituuttia ja on mukana CBU-hankkeessa, on mahdollisuus kehittyä entistä vahvempi Venäjä-osaaja.

Paikallishallinnon kehittämisessä hankeyhteistyöstä ovat Venäjällä hyötyneet kuntien viranomaiset ja luottamushenkilöt sekä paikallinen kuntaliitto. Suomessa hankkeessa mukana olleet Suomen Kuntaliitto, kuntien edustajat sekä sisä- ja valtiovarainministeriöiden edustajat ovat lisänneet Venäjä-osaamistaan.

Myös **sosiaali- ja terveysalan** yhteistyö on tuottanut tärkeää tietoa naapurimaan sosiaali- ja terveysaloista, mm. tartuntatautilanteesta, ja tukenut käynnissä olevaa sosiaali- ja terveysalan reformia Venäjällä. **Kansalaisjärjestöhankkeissa** varsinkin sosiaalialan yhteistyöllä näyttää olleen myönteisiä vaikutuksia. Työotteista on tullut asiakaslähtöisempiä ja asiakastyössä pyritään entistä enemmän näkemään asiakas aktiivisena toimijana eikä pelkästään palvelujen kohteena. Hankkeiden kehitysvaiikutusten määrittäminen on hankalaa, koska useimmissa hankkeissa ei ole seurantaindikaattoreita.

4.1.5. Kestävyys

Kestävyiden arvioinnissa on tarkasteltu muun muassa, missä määrin jo päättyneiden hankkeiden tulokset ovat edelleen havaittavissa eri sektoreilla ja missä määrin hankkeiden aikana rahoitettu toiminta on jatkunut hankkeiden päättymisen jälkeen. Hyvin monet lähialueyhteistyöhankkeet – aika ajoin erinimiseksi paketoituina – ovat kestäneet kokonaisuudessaan kymmenen, jopa yli viisitoista vuotta. Siinä ajassa yhteistyö on monesti syventynyt ja kehittynyt sisällöllisesti tasavertaiseksi kanssakäymiseksi. Tämä luonnollisesti parantaa projektitulosten pysyvyyttä. Toisaalta on huomattava, että hankkeen jatkumista – vaikkakin hiukan erimuotoisena – ei oikeastaan voi pitää tulosten pysyvyytenä, vaan se on enemmänkin itse hanketoiminnan jatkuvuutta.

Kestävyyttä tarkastellaan seuraavassa sekä hanketulosten kestävyiden että suomalais-venäläisen yhteistyön jatkuvuuden kannalta eri sektoreilla:

Ympäristöministeriö on teettänyt useita evaluaatiota toteuttamastaan lähialueyhteistyöstä. Niiden ja haastattelutietojen mukaan kestävinä tuloksina pidetään mm. seuraavia: kuormitus Itämereen on vähentynyt, Kalevalan suojelualue on perustettu Karjalan tasavaltaan ja alan suomalaisyrityksiä on etabloitunut Venäjälle. Venäläisen osapuolen panostus ympäristösektorin kahdenvälisissä hankkeissa on ollut kaksijakoinen. Joissakin se on ollut vähäinen, toisissa taas, kuten Pietarin pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoksessa, merkittävä. Valtaosa 90 miljoonan euron rahoituksesta oli kansainvälisten rahoituslaitosten edullisia Venäjälle myönnettyjä lainoja. Suomen rahoitus on ollut luonteeltaan siemenrahoitusta osana suurta investointikonkaisuutta. Pietarilaisten partnereiden haastattelutietojen mukaan jäteveden puhdistusinvestoinnit ja ylläpito pyritään rahoittamaan vesimaksuilla. Toteutuessaan tämä pyrkimys johtaa taloudelliseen kestävyteen.

Energia-alan hankkeiden kestävyys on ollut vähäistä monesta syystä. Hankkeet on valmisteltu lähes

poikkeuksetta yksipuolisesti suomalaisten hanketoteuttajien toimesta. Tuloksena on usein ollut kohdealueen osapuolten vähäinen panostus ja sitoutuminen. Työskentelytapa on ollut asiantuntija-keskeinen, ja esimerkiksi osallistuvan suunnittelun menetelmiä ei ole kokeiltu tai käytetty. Osallistuva suunnittelu taas todistettavasti lisää kestävyiden todennäköisyyttä. Vaikuttaa haastattelujen perusteella siltä, että Venäjällä keskus- ja aluehallintojen viranomaiset eivät ole olleet kovin kiinnostuneita energia-alan hankkeista, mutta sen sijaan kaupunkien ja kuntien virkamiehet ovat olleet. Tämä saattaa liittyä siihen, että energiansäästö, jota myös federaation lainsäädännön ja määräysten avulla koetetaan vauhdittaa, on lähivuosina kaupunkien ja kuntien yksi tärkeitä toiminnan painopisteitä. Näin syntyy mahdollisuuksia myös suomalaiselle asiantuntemuksen ja teknologian viennille venäläisiin kuntiin. Kaikissa venäläisissä kunnissa ja kaupungeissa, joissa haastatteluja tehtiin, osoitettiin suurta kiinnostusta energiansäästöön ja energian käytön tehokkuuden lisäämiseen. Samoin niissä painotettiin paitsi investointien, myös henkilöstön koulutuksen merkitystä, mikä on kestävyiden ydinkysymys.

Työvoimahallinnon hankkeet on yleensä valmisteltu yhdessä venäläisten kumppanien kanssa sekä hyvää ja läheistä yhteistyötä noudattaen, mikä yleensä lisää sitoutumista ja todennäköisyyttä kestävään toimintaan. Lisäksi toiminta on keskittynyt rakenteellisiin ratkaisuihin eli työhallinnon palvelujen kehittämiseen, mikä lisää myös hankkeiden kestävyiden todennäköisyyttä.

Rajaliikenteen hankkeissa aikaansaadut muutokset ovat haastattelujen mukaan kestäväällä pohjalla. Tällä alalla tapahtuu jatkuvaa muutosta: ympäristö, liikennevälineet ja -järjestelmät muuttuvat. Kyse on kehitysprosseista, joiden myötä syntyy uusia kehitystarpeita. Viime aikojen hyviä esimerkkejä tällaisista jatkuvista kehitysprosseista, joilla on jo saavutettu kestäviä tuloksia, ovat olleet: Suomenlahden alusliikenteen raportointi- ja ilmoitusjärjestelmä Suomen, Venäjän ja Viron kesken; nopeutettu tullausmenettely tietyille suomalaisyrityksille; ja sähköinen asiakirjajärjestelmä Suomen ja Venäjän

välisessä rautatieliikenteessä. Venäläisen osapuolen rahallinen panostus yhteistyöhön ja hankkeisiin on vuosi vuodelta kasvanut, mikä on tarkoittanut myös venäläisten partnereiden sitoutumisen kasvua hankkeisiin ja muuhun toimintaan.

Säteily- ja ydinturvallisuuden alan tulokset ovat pääosin kestäviä. Yhteistyön voidaan olettaa johtaneen pysyviin toimintatavan muutoksiin ja parempaan ymmärrykseen turvallisuusasioissa. Toiminta on ollut johdonmukaista ja venäläisen osapuolen kanssa on luotu kestävä ja tiivis yhteistyösuhde; suomalaisten osaamista arvostetaan ja heihin luotetaan. Yhteistyön voidaan olettaa jatkuvan pitkään, koska venäläinen osapuoli näkee STUK:n osaamisen tärkeänä resurssina. Kestäväällä pohjalla oleva suhde mahdollistaa säteily- ja ydinturvallisuustilanteen tiiviin seuraamisen ja osallistumisen säteily- ja ydinturvallisuuden kehittämiseen Venäjällä. Hanke, jonka tarkoituksena oli varustaa Kuolan voimalaitos koulutussimulaattorilla, ei kuitenkaan tuottanut haluttua kestävää tulosta, koska simulaattori jäi ilman käyttöä voimalaitoksen saatua muilta tahoilta mieluisampia työkaluja. Tilanne saatiin kuitenkin jossain määrin korjatuksi, kun simulaattori toimitettiin Pietarin teknillisen yliopiston käyttöön, jossa se on nykyään aktiivisessa käytössä.

Maa- ja metsätalousministeriön hankkeiden tuloksena on syntynyt mm. normaaleja kauppasuhteita, joiden kestävydestä tosin ei ole vielä näyttöä. Lisäksi suomalaiset ovat yhdessä venäläisten kumppanien kanssa muodostaneet pidempiaikaisia yhteistyöverkkoja ja hakeneet rahoitusta kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta. Metsäpuolella on johdonmukaisesti panostettu koulutukseen ja rakenteiden kehittämiseen, mikä edesauttaa pysyvyyttä. Kuitenkin sitoutumisen puute federaatiotasolla on pysäyttänyt kestävä metsätalouden normatiivisen pohjan kehittämisohjelman tulosten täysimittaisen hyödyntämisen.

Oikeusalalla evaluoitavaksi valittu esimerkkihanke maksuttoman oikeusavun kehittämiseksi on ollut tuloksiltaan kestävä, koska lähialueyhteistyöhanke on ollut osa Venäjän omaa kansallista pilotti-

hanketta. Venäjälle tullaan todennäköisesti luomaan maksuttoman oikeusavun järjestelmä, vaikka toiminnan rahoitus onkin toistaiseksi vähäistä. Monella muullakin yksittäisellä oikeusalan hankkeella on ollut kestävä vaikutusta Venäjällä, ja Suomen oikeusministeriön ohjaaman toiminnan pitkäjänteisyys näkyy myös venäläisten selkeästi julkituomana arvostuksena suomalaisia kohtaan. Oikeusministeriön yhteistyö on ollut hallinnonalan luonteen vuoksi Moskova-keskeistä. Malli on osoittanut, että kun rahoituksessa ei ole lähdetty pilkuntarkasti korostamaan lähialueyhteistyön pitäytymistä lähialueille, on onnistuttu tukemaan toimintaa, jolla on keskusjohtoistemassakin ympäristössä hyvät jatkumisen mahdollisuudet. Haastatellut venäläiset olivat sitä mieltä, että yhteistyö tulee joka tapauksessa jatkumaan, vaikka erityisrahoitus poistuisikin, mutta huomattavasti supistuneena.

Opetussektorin kuten useimpien muidenkin sektorien hankkeissa venäläisen kumppanin panostus on ollut lähinnä in-kind -tyyppistä eli henkilötyöaika, tiloja jne. CBU-hankkeen venäläisten kumppanien keskuudessa on vankka usko siihen, että korkeakoulujen yhteistyöhankkeet Venäjällä voidaan jatkossa kustantaa lukukausimaksuin. Tämä ei ole Suomessa ainakaan vielä mahdollista. Silti suomalaiset partneriyliopistot ovat kuitenkin melko sitoutuneita esimerkiksi yhteisten maisteriohjelmien rahoittamiseen sillä varauksella, että niiden oma rahoituspohja riittää.

Koska CBU-hankkeet tukevat Bologna-prosessin toteutumista, niillä on vahva poliittinen tuki Suomessa. Esimerkiksi hallituksen Venäjä-toimintaohjelmassa 2009 tuodaan esiin CBU:n rooli Suomen ja Venäjän välisen koulutus- ja tutkimusyhteistyön kehittämisessä ja samalla EU:n ja Venäjän välisen vuorovaikutuksen edistämässä. Opetusalan korkeakoulu-yhteistyön jatkorahoituksen kannalta on alustavasti kartoitettu uusia yhteistyömahdollisuuksia ja synergiaetuja (yhteiset kurssit, tutkimusyhteistyö). Vuoden 2009 lopulla aloitettiin myös rahoituksen hakemisen suunnittelu erityisesti CBU-tohtoriohjelmien opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta varten joko EU:n tutkimuksen

seitsemänneistä puiteohjelmasta tai Erasmus Mundus External Cooperation Window -ohjelmasta. Vuoden 2010 aikana on aloitettu yhteistyö olemassa olevien tutkijakoulujen kanssa. Lisäksi suunnitelmassa on lisätä markkinointiyhteistyötä Barentsin CBU:n kanssa. Myös PU-instituutilla on vankka poliittinen tuki. Yhtenä opetusalan yhteistyön jatkon rahoitusmahdollisuutena on pidetty EU:n ja Venäjän välisiä raja-alueyhteistyöohjelmia (ENPI CBC).

Evaluaation johtopäätös on, että koulutukseen sitoutuminen on jossain määrin henkilökohtaisella tasolla. Evaluaatiossa jäi esimerkiksi epäselväksi se, miten hyvin koulutushankkeet ovat todellisesti ankkuroituneet Karjalan valtiollisen Pedagogisen akatemian toimintaan. Se, että koulutusohjelmalla on laitoksen hallinnon hyväksyntä, ja että koulutusohjelma on sisällytetty kurssiluetteloon, ei vielä takaa jatkuvuutta. Jatkuvuus edellyttää myös sitä, että resurssit ja osaaminen koulutuksen jatkolle on turvattu. Evaluaatiossa ei myöskään tullut selvästi ilmi, miten institutionaalista kapasiteettia on kehitetty niin, että koulutusohjelmaa voidaan laadukkaasti ja tuloksekkaasti toteuttaa ja kehittää ulkopuolisen rahoituksen jälkeenkin.

Paikallishallinnon kehittämisessä yhteistyö on kuten monissa muissakin lähialuehankkeissa jatkunut useita vuosia. Ensimmäinen hanke toteutettiin Murmanskin alueella Itä-Lapin kanssa jo 1997. Leningradin alueella hanketoiminta alkoi hieman myöhemmin. Pitkän yhteistyöjakson aikana tieto ja kokemukset ovat ehtineet kumuloitua niin, että entisen projektin luomalle tietopohjalle on ollut mahdollista kehittää systemaattisesti syvällisempää tietojen ja taitojen opetusta. Pääasiassa koulutukseen pohjautuvan hallinnon kehittämiseen tähtäävän työn tuloksien pysyvyyttä on teknisesti hankala mitata, kun kysymyksessä on inhimillinen toiminta, jota eivät ohjaa ainoastaan tiedot ja asenteet, vaan myös ympäröivät ulkoiset rakenteet.

On ilmeistä, että ymmärrys paikallisdemokratian merkityksestä on kasvanut ja Suomen hyvä maine kunnallisdemokratian toteuttajana on levinnyt kunnallisten toimijoiden kautta laajemmallekin Venäjälle. Tätä ei olisi tapahtunut ilman pitkän

aikavälin yhteistyöhankkeita. Hanketoteuttajan vuosittain käymät keskustelut partnereiden kanssa antavat viitteitä siitä, että ainakin osa tuloksista on pysyviä, esimerkiksi vaalien järjestämiseen liittyviä uudistuksia on otettu pysyvään käyttöön.

Terveyssektorilla tartuntatautihankkeiden tuloksia hoitokäytäntöjen ja laboratoriodien turvallisuuden osalta voidaan pitää pysyvinä, mihin on ennen muuta vaikuttanut monivuotinen hankeyhteistyö. Myös huumeiden ja hiv/aidsin ehkäisyhankkeiden tuloksena Murmanskin alueella syntyneet kaksi matalan kynnyksen keskusta tulevat mitä todennäköisimmin säilymään pysyvinä yksikköinä Aids-keskuksen yhteydessä, koska ne ovat nyt alueen virallisia palveluyksiköitä.

Kansalaisjärjestöjen evaluaatioon valituista hankkeista suurin osa on vielä käynnissä, joten niiden tulosten kestävyyttä ja toimintojen jatkuvuutta ei voi vielä arvioida. Venäläiset yhteistyökumppanit kuitenkin näyttävät sitoutuneen hanketoimintaan. Siinä missä useissa hankkeissa Suomen puolella on palkattua hallintohenkilöstöä, venäläisten osallistuminen perustuu pääosin osa-aikaisuuteen ja vapaaehtoisuuteen, mikä onkin toimintaa käynnissä pitävä voima.

4.1.6. Täydentävyys ja lisäarvo

Tehtävänkuvauksen mukaisesti täydentävyyden ja lisäarvon arvioinnissa on tarkasteltu, miten Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön hanketoiminta on täydentänyt muiden lähialueilla toimivien ohjelmien toteutusta, ja mikä on ollut lähialueyhteistyön lisäarvo.

Monilla hankkeilla on ollut tiivis yhteys *pohjoisen ulottuvuuden politiikan* toteutukseen. Lähialueyhteistyö on edistänyt laajalti samoja tavoitteita kuin pohjoisen ulottuvuuden politiikkakin. Suomen kansallinen lähialueyhteistyörahoitus on edistänyt Suomelle tärkeiden pohjoisen ulottuvuuden hankkeiden toteutumista. Erityisesti ympäristökumppanuudessa Suomen kahdenvälinen hankerahoitus sekä kumppanuuden tukirahastoon

osoitetut varat ovat olleet esimerkkeinä muille rahoittajille. Siemenrahavaikutus on ollut suuri, joten kohtuullisen pienillä kansallisilla panostuksilla on päästy huomattaviin kokonaissummiin. Pohjoisessa ulottuvuudessa on vanhojen kumppanuuksien rinnalle syntyneessä myös uusia kumppanuuksia.

Lähialueyhteistyön suhde *alueneuvostojen* kehityksessä toteutettuun yhteistyöhön on tarkasteluajankohtana ollut samankaltainen kuin suhde pohjoiseen ulottuvuuteen. Vaikka neuvostojen toimintaa koskeva Suomen rahoitusosuus on varattu erikseen siihen osoitetuista määrärahoista, Suomi on lähialueyhteistyövaroin osallistunut joidenkin, kuten Arktisen neuvoston, hankkeiden rahoitukseen.

Kansainvälisten rahoituslaitosten hankkeisiin Suomen kahdenvälisellä lähialueyhteistyöllä on myös ollut vaikutusta. Esimerkiksi ympäristösektorin yhteistyöhön Luoteis-Venäjällä ovat osallistuneet lukuisat kansainväliset rahoituslaitokset kuten EBRD ja NEFCO sekä kansainvälisten rahoituslaitosten yhteydessä toimivat monenväliset ja kahdenväliset rahastot. Muista toimijoista voidaan mainita Arktinen neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto, HELCOM ja CBSS.

Suomi on pyrkinyt kahdenvälisistä lähialueyhteistyövaroista tukemaan myös *ENPI CBC -ohjelmien* toteutusta. Vuonna 2009 osoitettiin lähialueyhteistyövaroista erillinen määräraha (yhteensä 2 miljoonaa euroa) taloudellisen yhteistyön osiosta nk. "ENPI CBC -ohjelmia täydentäville hankkeille". Ne oli tarkoitettu jaettaviksi valtionapuina suomalaisille toimijoille hakukierroksen perusteella. ENPI CBC -ohjelmia täydentävien hankkeiden ensimmäinen haku toteutettiin vuonna 2009. Rahoitusta voitiin hakea varsinaisten ENPI CBC -hankkeiden valmisteluun sekä hankkeisiin, jotka jollakin muulla tavoin täydentävät ENPI CBC -ohjelmia. Rahoituspäätökset tehtiin vuoden 2010 alussa. Ei voida vielä arvioida, missä määrin lähialueyhteistyövaroista tuetut valmisteluhankkeet ovat lopulta tulleet rahoitetuiksi varsinaisista ENPI CBC -ohjelmista.

Ympäristöministeriö toimii kiinteässä yhteistyössä kansainvälisten toimijoiden kanssa ja koordinoi

kahdenvälisen lähialueyhteistyönsä niiden kanssa. Lähialueyhteistyö on siis monenvälistä yhteistyötä täydentävää. Ympäristösektori on edelläkävijä kansainvälisen yhteistyön hyödyntämisessä. Suomen kahdenvälinen hanketoiminta on vaikuttanut niin, että kansainväliset rahoituslaitokset priorisoivat ympäristöinvestointeja Venäjälle suuntautuviissa lainaohjelmissaan. Pietarin pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoshanke on selkeä esimerkki Suomen täydentävästä rahoitusroolista kansainvälisten rahoituslaitosten rinnalla. Ympäristöhankkeiden ohella monilla muillakin sektoreilla toimitaan tiiviissä yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten sekä muiden toimijoiden kanssa. Sosiaali- ja terveystieteiden lähialueyhteistyö toimii varsin hyvin muiden alan toimijoiden kanssa.

Myös **säteily- ja ydinturvallisuuden** hanketoiminta on ollut hyvin integroitu muiden rahoittajien toimintaan ja se on täydentänyt sitä hyvin. STUK harjoittaa tiivistä yhteistyötä muiden rahoittajien kanssa ja useat hankkeet onkin toteutettu yhteistyössä Ruotsin ja Norjan kanssa, niiden Venäjän kanssa tekemien kahdenvälisen ohjelmien puitteissa. Toiminnalla ei ole ollut juurikaan yhteyttä muihin ohjelmiin, esim. pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden (ydinturvaikkuna) hankkeisiin, joissa on rahoitettu mm. suuria jätehuoltoon liittyviä hankkeita, tai Euroopan komission rahoittamiin ydinturvallisuusalan ohjelmiin Luoteis-Venäjällä. Tämän voidaan katsoa olleen toiminnan tavoitekin päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Työhallinnon hankkeista ja toiminnoista osa on rahoitettu kansainvälisesti eli lähinnä Interreg- ja ESR-rahoitusinstrumenttien (Alueiden välinen yhteistyöohjelma ja Euroopan sosiaalirahasto) kautta. Kahdenvälisen lähialueyhteistyön rahoituksen käyttö on ollut perusteltua usein mm. rahoituksen tarkan ja nopean kohdentamisen takia sekä virkamiesyhteistyön tukemiseksi hankeyhteistyön muodossa. Tiehallinnon/liikenneviraston pienhankkeet ovat täydentäneet hyvin lähialueyhteistyörahoituksella toteutettuja hankkeita.

Venäjän **tilastotoimi** on harjoittanut jo pitkään läheistä yhteistyötä EU:n kanssa ja yhteistyö Suomen kanssa on muodostanut triangelin, jossa kehitystä on pystytty nopeuttamaan kahdenvälisellä toiminnalla. Suomalaisen talouselämän kannalta on ollut olennaista, että yhteistyössä voidaan olla mukana kärkijoukossa, sillä siten voidaan varmistaa, että tilastojen kehittäminen palvelee myös yrityksiä. Siksi on ollut tärkeää, että kehitystyö on johtanut esim. Venäjän aluetason tilastojen kehittämiseen (esim. Luoteis-Venäjän subjektien aluetilastot, joita seuraa Aalto-yliopisto) sekä sektoritilastojen kehittämiseen (esim. Metsäntutkimuslaitoksen ylläpitämä Idän metsätieto), joiden kautta päästään mm. lähemmäs aluetason markkinoita sektori-tasolla. Tämä on erityisen tärkeää mm. pk-sektorin investointien suunnittelussa.

Lähialueyhteistyön metsäalan toimijat ovat hyödyntäneet EU:n rahoituskanavia ainakin Karjalan tasavallan kanssa tehtävässä yhteistyössä koulutus- ja bioenergiահankkeissa. Suoria yhteisrahoitettavia hankkeita lähialueyhteistyöhankkeiden kanssa ei ole ollut vuoden 2004 jälkeen. Joitakin seminaareja on rahoitettu Maailmanpankin kanssa sekä Barentsin euroarktisen neuvoston (BEAC) kautta. Ulkoasiainministeriön pääluokassa olevan lähialueyhteistyörahoituksen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö on varannut vuosittain määrärahan yhteistyöhön lähialueilla. Näillä varoilla voidaan osallistua viranomaisyhteistyöhön sekä järjestää erilaisia teemaseminaareja.

Sisäasioiden ja lainvalvonnan hankkeissa synergian tuomia hyötyjä ei juuri ole onnistuttu hyödyntämään. Eri maantieteellisillä kohdealueilla toimivat hankkeet eivät yleensä juurikaan keskustele keskenään. Jokainen hanke ylläpitää yhteistyösuhteita vain omien venäläisten yhteistyökumppaniensa kanssa. Myönteisen poikkeuksen tästä hankkeiden erillisyydestä muodostavat Lapin lääninhallituksen hankkeet Murmanskin alueen kanssa. Niitä on tarkoituksella koordinoitu Barents-yhteistyön hankkeiksi. Niiden kesken on syntynyt synergiaa ja tiedonvaihtoa. Alueellisen yhteistyön vahvuus tulee näin erinomaisesti esille. Tämä on aktivoinut myös venäläisiä, jotka näkevät Barents-yhteistyön myös oman alueensa vahvuutena.

Kansalaisjärjestöhankkeissa Suomen tuki kohdentuu yksinomaan Luoteis-Venäjän alueella toimivien järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön, kun taas muiden rahoittajien ohjelmat (esim. USAID, Alankomaiden MATRA, EU-komission IBPP ja EIDHR) tukevat kansalaisjärjestötoimintaa koko Venäjän federaatiossa. Suomen tuki on myös selkeästi kohdentunut sosiaalisektorin kehittämiseen, kun taas muut kahdenväliset ohjelmat tukevat ihmisoikeustyötä, ympäristöhankkeita ja esimerkiksi aluesuunnittelua. Euroopan Unionin IBPP puolestaan tukee eri teemoja ja järjestöjen yhteistyötä. Alueellisesti kohdennettu kansalaisyhteiskunnan kehittäminen voi olla tuloksekasta, sillä se antaa mahdollisuuksia alueelliseen verkostoitumiseen ja yhdessä oppimiseen. Suhteellisen pienillä hajallaan olevilla järjestöhankkeilla ei nimittäin voida tavoitella laaja-alaista kansalaisyhteiskunnan kehittämistä, vaan hankkeiden tulokset näkyvät lähinnä paikallistasolla.

Kaikilla arvioiduilla sektoreilla synergian ja lisäarvon näkökulmasta Suomen lähialueyhteistyöhön on tuonut lisäarvoa se, että on pystytty kohdentamaan kohtuullisen joustavasti varoja konkreettisiin hankkeisiin, joilla on ollut suuri merkitys Luoteis-Venäjän alueilla. Lähialueyhteistyön koordinaatio Venäjän federaation ja Luoteis-Venäjän kehityspolitiikkojen kanssa on toiminut hyvin. Venäjän federaation, Murmanskin alueen, Karjalan tasavallan, Leningradin alueen ja Pietarin kaupungin hallintojen omat kehitysohjelmat ja -suunnitelmat on otettu huomioon useimpien lähialueyhteistyöhankkeiden valmistelussa. Toimijoilla on ollut suhteellisen matala kynnyks hakea rahoitusta ja toimia yhteishankkeissa. Tämä on luonut pohjaa sekä laajemmalle kansainväliselle yhteistyölle että tavanomaiselle kahdenväliselle viranomaisyhteistyölle.

Yhteistyön synergiaa on kuitenkin syytä tehostaa, sillä usein hankkeet toimivat itsenäisesti ilman linkkejä muihin hankkeisiin. Esim. Fintran toteuttaman venäläisen yritysjohton koulutuksen yhteydessä tuotettua materiaali olisi ollut mitä soveltuvinta materiaalia pk-yritysten hankevalmistelun tukena, ja se olisi auttanut monia hanke-

valmistelijoita ymmärtämään venäläistä toimintaympäristöä (Fintra 2009). Haastattelujen ja asiakirjojen perusteella näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Yhteisesti laadittujen monivuotisten ohjelmien tärkeyttä on painotettu jo vuoden 2004 strategiassa. Ne helpottavatkin hankkeiden suunnittelua ja rahoitustarpeiden arviointia. Sama koskee myös sektorienvälistä yhteistoimintaa. Monisektorista yhteistyötä ja laajoja sektorienvälisiä ohjelmia on kuitenkin toteutettu hyvin vähän.

Ohjelmatyypinen temaattinen suunnittelu kuitenkin ryhdittäisi lähialueyhteistyötä ja linkittäisi sen paremmin laajempiin, myös kansainvälisiin yhteistyöhankkeisiin. Hyvin suunnitelluissa ohjelmissa myös eri sektoreiden hankkeet voivat erinomaisesti tukea saman tavoitteen saavuttamista. Tällaisessa toiminnassa hankkeet muodostavat yhteen tavoitteeseen tähtäävän kokonaisuuden ja seurantaa tehdään niin ohjelma- kuin hanketasolla. Toisaalta on myös muistettava, että esimerkiksi viranomaisyhteistyötä ja kansalaistoiminnan kehittämistä ei kokonaisuudessaan voi valjastaa ohjelmiin, vaan tilaa on jätettävä innovatiivisille otteille.

4.2. Hankehallinto ja tiedotus

Evaluaatiossa on tarkasteltu hallinnollisten menettelytapahjeiden seurantaa ja käyttöä eri sektoreilla. Ohjeiden luominen vuonna 2000, päivittäminen vuonna 2001 ja niiden uudistaminen vuonna 2009 (Hallinnolliset menettelytavat 2001 ja 2009) on ollut tarpeellista. Evaluaation aikana on kuitenkin havaittu tiettyjä puutteita niin ohjeissa kuin käytännöissäkin hankesyklin eri vaiheissa. Tässä luvussa arvioidaan lähialueyhteistyön hallintoa ja siitä annettuja ohjeita.

Vuoden 2001 hallinnollisissa menettelytavoissa on esitetty hankesykli, ja käyty läpi sen eri vaiheet. Vuoden 2009 ohjeissa hankesyklin kuvaus on jätetty pois, mutta syklin eri osiin liittyviä prosesseja kuvaillaan muutoin.

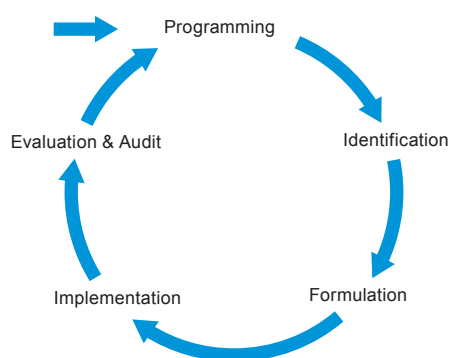
Vuoden 2001 hallinnollisissa menettelytavoissa on ollut tavoitteena erotella hankemuotoinen yhteistyö projektimuotoisesta, mutta tämä ero ei käy ohjeista selkeästi ilmi. Kaikki lähialueyhteistyön muodot on itse asiassa nimetty hanketoiminnaksi.

Vuoden 2009 hallinnollisissa menettelytavoissa on määritelty lähialueyhteistyön erilaiset toimintamuodot (viranomaisyhteistyö, projektit, valtionavut, kansainvälisten järjestöjen toteuttamat hankkeet – ks. myös luku 2.3) ja kirjattu niitä koskevat menettelytapaohjeet.

Menettelytapaohjeiden mukaan kaikki lähialueyhteistyön toimintamuodot ovat hanketoimintaa. Tämä on ongelmallinen lähtökohta viranomaisyhteistyön osalta, sillä viranomaisyhteistyö ei perusluonteensa vuoksi täytä hanketoiminnan perusmääritelmiä eikä sillä esimerkiksi lähtökohtaisesti ole selkeää alkua ja loppua. Toisaalta jää epäselväksi, miten lähialueyhteistyövaroin rahoitetut viranomaisyhteistyöhankkeet eroavat muusta ministeriöiden toteuttamasta viranomaisyhteistyöstä. Esimerkiksi tavanomainen viranomaisyhteistyö tulkitaan eri tavoin eri ministeriöissä: se voidaan ymmärtää kansainväliseksi tietojen vaihdoksi, mutta myös viranomaisten toteuttamiksi projekteiksi. Tuen saamiseksi lähialueyhteistyövaroista viranomaisyhteistyö onkin paketoitu mahdollisimman hankemuotoiseksi. Ohjeissa ei ole myöskään määritelty mitkä ovat yhteisesti sovitut tavoitteet pyrittäessä Strategian 2004 tavoittelemaan ”tasavertaiseen kumppanuuteen”.

Hallinnollisten menettelytapaohjeiden puute on myös siinä, ettei lopullista vastuutahoa tai vastuuviranomaista ole selkeästi määritelty kaikkien hankkeiden ja sektoreiden osalta. Tämä aiheuttaa sekaannusta joidenkin hankkeiden ja sektoreiden osalta. Esim. säteily- ja ydinturvallisuuden alalla ei ole selkeää, onko hallinnoiva viranomainen ulkoasiainministeriö vai STUK. Myös eräissä kansainvälisten järjestöjen hankkeissa on epäselvää, mikä on hallinnoiva viranomainen.

Vuoden 2009 hallinnollisiin menettelytapoihin on lisätty erilliseksi hanketyypiksi ENPI CBC



Kuvio 6. Projektisykli.

(Lähde: PMC 2004 ja Hallinnolliset menettelytavat 2001)

-ohjelmia täydentävät hankkeet. Myös pk-hanketuki mainitaan erikseen. Jääkin epäselväksi, mihin jaottelu perustuu, sillä ENPI CBC -ohjelmia täydentävien hankkeiden rahoitus on pk-hanketuen, kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuen ja edustustojen pienhankemäärärahojen tapaan luonteeltaan valtionapua.

Vuosittainen määrärahojen valmisteluprosessi- ja budjettisykli eivät mahdollista pitkäjänteistä hankesuunnittelua, mikä tuli ilmi useissa hanketoteuttajien haastatteluisissa. Määrärahat myönnetään hankkeille lähtökohtaisesti vuodeksi kerrallaan. Näin hankkeet muotoutuvat pieniksi ja lyhyiksi toiminnoiksi, joita myöhemmin jatketaan useaan otteeseen jatkohankkeilla. Tämä osaltaan tekee mahdolliseksi hyvien ja realististen hankesuunnitelmien tekemisen tulos- ja prosessi-indikaattoreineen.

Seuraavaksi esitetään havaintoja lähialueyhteistyön hallinnoinnista kansainvälisesti käytössä olevaa (esim. PMC 2004) ja UM:n hallinnollisissa menettelytapaohjeissa (2001) mainittua mallia seuraten (Kuvio 6).

Ohjelman rakentaminen (Programming)

Ohjelman rakentaminen lähialueyhteistyössä vastaa lähinnä Suomen ja Venäjän välisten lähialueyhteistyön monivuotisten

toimintaohjelmien valmistelua. Nämä ohjelmat ovat kuitenkin olleet enemmänkin luetteloita yleisistä tavoitteista ja yhteistyön teemoista kuin varsinaisia ohjelmia tulostavoitteineen. Tarkasteluajanjaksolla voimassa olleet Toimintaohjelma 2005 ja Toimintaohjelma 2009 ovat listanneet toiminnan painopisteet monipuolisesti, mutta selkeitä tulostavoitteita ei ole asetettu. Kuitenkin se, että tavoitteet ohjelman rakentamisen vaiheessa on selkeästi ilmaistu sitä koskevassa asiakirjassa, helpottaa yksittäisten hankkeiden identifiointia ja muotoilua ja auttaa kaikkien hanketoimintaan osallistuvien työtä hankesyklin seuraavissa vaiheissa.

Identifiointi (Identification)

Evaluaatio osoitti, että kaikkien hanketyyppien osalta hankevalmistelu on ollut monella tavoin puutteellista. Hankesuunnitelmissa ei ole esitetty hankkeen seurantaan vaadittavia prosessi- ja tulosindikaattoreita, eikä esim. kansainvälisesti käytössä olevasta PCM -metodologiassa (Projektisyklin hallinta) suositeltua logframe (Logical Framework Approach) -mallia käytetä lähialueyhteistyössä yleisesti.

On ymmärrettävää, että huolellinen hankesuunnittelu vie aikaa ja hallinnoivista viranomaisista voi tuntua raskaalta määrittellä vain muutamien kymmenien tuhansien suuruisille hankkeille selkeitä tavoitteita ja mittareita sekä täyttää logframe-taulukoita. Evaluoinnin näkökulmasta ei kuitenkaan ole perusteltua jättää tätä tekemättä, jos kysymyksessä on selkeästi kehittämishanke. Kokenut hankehallintohenkilö kykenee luomaan vaadittavat asiakirjat kohtuullisessa ajassa silloin, kun tieto hankkeen tavoitteista on olemassa. Tavoitteet ja mittarit on myös tarkoituksenmukaisempaa asettaa hankekokonaisuudelle, joka voi olla monivuotinen, eikä sen vuosittaisille suunnitelmille. Identifiointivaiheen lopuksi kansainvälisessä käytännössä yleensä vahvistetaan partnerimaan kanssa sovitut rahoitettavat hankkeet. Lähialueyhteistyössä tämä tarkoittaa vuosittaisen käyttösuunnitelman vahvistamista.

Ulkoasiainministeriön hankehallinnon horisontaalissa toimissa näyttää puuttuvan projektityö-koulutus. Esimerkiksi PCM -koulutusta (mukaan lukien hanke-esitysten valmistelu -harjoituksia, logframen käyttöä, best practices ajatustenvaihtoa) ei ole järjestetty kaikille yhteisesti, vaan sektoriministeriöt ovat vastanneet omien projektipäälliköidensä ja muun projektihenkilöstön valmennuksesta.

Ministeriöiden välinen tiedon ja kokemusten vaihto hyvistä käytännöistä ja esimerkiksi tehokkaista hankehallinnon menetelmistä on ollut melko vähäistä ja se on toteutunut lähinnä ulkoasiainministeriön aloitteesta. Hankesuunnittelu ja raportointi venäjän kielellä puuttuu monista hankkeista, vaikka Strategia 2004 painottaa kumppanuutta ja yhteistä sitoutumista ja vastuun ottamista. Useissa hankkeissa venäläinen osapuoli ei ole ollut tietoinen yhteiseen hankkeeseen osoitetun suomalaisrahoituksen määrästä, mikä on merkki puutteellisesta avoimuudesta.

Lisäksi Pietarin pääkonsulaatin asiantuntemusta esimerkiksi hankkeiden identifioinnissa ei ole täysin hyödynnetty, vaikka sillä olisi hyvät edellytykset hankkia hyödyllistä ja ajantasaista tietoa lähialueiden tilanteesta ja tarpeista.

Hankkeen muotoilu (Formulation)

Evaluaation perustella näyttää siltä, että **valtionavustuksina** myönnettyjä lähialueyhteistyömäärärahoja (kansalaisjärjestö- ja pk-hanketuet) hallinnoidaan ulkoasiainministeriössä "hankkeen muotoilu"-vaiheessa pääosin hyvin. Tämä vaihe käynnistyy valtionapuina jaettavassa hankerahoituksessa tyypillisesti hakuohjeiden ja lomakkeiden suunnittelulla ja hankinnoissa tehtävänkuvauksen tai teknisten spesifikaatioiden määrittelyllä. Näitä seuraavat tarjouskilpailun tai hakukierroksen julkaiseminen ja toteutus. Valtionapuina jaettavia määrärahoja hallinnoidaan erillisten ohjeiden mukaisesti ja niiden toteutuksessa seurataan lakia valtionavuista (688/2001). Niissä julkaistaan yleensä hakukierros, joka on avoin kaikille hakijoille (kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki,

ENPI CBC -ohjelmia täydentävät hankkeet), tai haku on pysyvästi avoin kaikille hakijoille (pk-hanketuki). Rahoitettavat hankkeet valitaan saatujen hakemusten joukosta. Sekä pk-hanketuen että kansalaisjärjestöjen hanketuen osalta rahoitettavien hankkeiden valintamenetelmissä ja hakuohjeistuksessa on kuitenkin jonkin verran parantamisen varaa. Esimerkiksi hanke-esityksiä ei pisteytetä valintaprosessissa.

Hankkeet eivät myöskään perustu laajempiin ohjelmiin, joiden tavoitteiden mukaisesti hankevalinta voitaisiin tehdä noudattaen mahdollisimman selkeitä ja avoimia valintaperusteita. Pk-hanketuen osalta on huomattava, että kaikki hankeasiakirjat, esimerkiksi hanke-raportit eivät olleet liikesalaisuuden vuoksi julkisia edes evaluaatiota varten. Tämä on hieman ongelmallista, koska toimintaa rahoitetaan julkisilla varoilla. Lukuisissa hanketoteuttajien haastatteluissa tuli ilmi, että vuosittaisen budjettisyklin johdosta käytettäväksi hyväksytyjen määrärahojen vahvistuminen vasta helmi–maaliskuussa ei tue pitkäjänteistä hankesuunnittelua ja johtaa väistämättä toteutusvaiheen viivytyksiin.

Lähialueyhteistyön **viranomaisyhteistyönä** toteutetuissa hankkeissa on hankehallinnon näkökulmasta katsottuna enemmän puutteita. On hankkeita, jotka eivät oikeastaan edes sovellu arvioitaviksi juuri hankkeina (projekteina), koska usein kyseessä eivät ole projektit, vaan viranomaisten jatkuva yhteistyö, joka on esitetty suunnitelmissa ja raporteissa vuosittaisina tapahtumina. Hankeasiakirjoissa ei ilmene selkeästi hankkeiden yleisiä, pitkän aikavälin tavoitteita, konkreettisia tavoitteita, odotettuja tuloksia eikä prosessi- tai tulosindikaattoreita. Myös raportoinnissa tulokset esitetään kuvailevasti, eikä riittävän konkreettisesti ja selkeästi.

Projektiyhteistyönä toteutettua lähialueyhteistyötä koskeva päähuomio liittyy kilpailuttamiskäytäntöihin. Eri ministeriöt toimivat kilpailutuksen suhteen eri tavoin. Usein turvaudutaan vanhoihin tuttuihin hanketoteuttajiin, koska katsotaan, että muita päteviä vaihtoehtoja ei ole. Joissakin ministeriöissä kilpailuttaminen on sivuutettu

mahdottomana, koska sen on katsottu vievän liikaa aikaa ja muita resursseja. Evaluaatiossa jäi epäselväksi, millä perusteilla toiset ministeriöt kilpailuttavat hankkeita ja toiset taas eivät, ja miten on selvitetty mahdollisten uusien hanketoteuttajien laatu ja saatavuus ja kilpailutuksen taloudelliset vaikutukset.

Jo valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa vuonna 2003 havaittiin, että huomattava osa hankkeista ja toteuttajista oli valittu ilman kilpailuttamista, suorahankintana. Vaihtoehtoisia hankkeita, toteutusmuotoja ja hanketoteuttajia ei ollut selvitetty riittävästi. Tarkastuksessa havaittiin myös, että hankevalintajärjestelmä ei ole ollut avoin uusille toteuttajaehdokkailla. Hanketoiminta on ollut riippuvaista aiempien hankkeiden toteuttajien tuottamista hankeideoista ja suunnitelmista. Samat toteuttajat ovat toteuttaneet useita samansisältöisiä hankkeita. Hankkeita on myös usein laajennettu uusilla osioilla. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että monien hankkeiden toteutuksen pitkittyessä on voitu käynnistää vain muutamia uusia hankkeita (Tarkastuskertomus 2003). Myös tässä evaluaatiossa tehtiin samanlaisia huomioita.

Hankinnat on tehtävä lain edellyttämällä tavalla. Hankintalaki 2007 edellytti, että kesäkuun 2010 alkuun asti yli 15 000 euron hankinnat kilpailutetaan (nykyinen kynnyksarvo on 30 000 euroa), ellei ole erillistä syytä olla kilpailuttamatta niitä. Suorahankinnat ovat poikkeustapauksia, joihin tulee olla perusteet. Kesäkuun 2010 lainmuutoksen yhteydessä tuli hankintalakiin uusi velvoite ilmoittaa myös suorahankinnoista.

Kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten toteuttamissa hankkeissa kilpailutus tapahtuu niiden omien sääntöjen ja sovittujen yhteistyö- tai rahastoehdojen mukaisesti. Evaluaatiossa kävi ilmi, että joissakin kansainvälisissä hankkeissa oli epäselvää, kuka niistä Suomessa vastaa viime kädessä, eli kuka on vastaava hallintoviranomainen (vrt. Hallinnolliset menettelytavat 2009). Tämä ilmeni tapauksessa, jossa sisältö vastuu ulkoasiainministeriön mukaan oli sektoriministeriöllä ja vain sopimusvastuu UM:llä. Tässä tapauksessa

sektoriministeriö ei kuitenkaan seurannut hankkeen etenemistä, mutta myös ulkoasiainministeriössä evaluaattorille esitellyt hankedokumentit olivat puutteellisia. Hankehallinnossa vastuun jakaminen kahden ministeriön kesken saattaa käytännössä merkitä sitä, että kokonaisvastuu hankkeen seurannasta on epäselvää.

Toteuttaminen (Implementation)

Lähialueyhteistyöhankkeiden toteuttaminen on sujunut yleensä suhteellisen mutkattomasti varsinkin hankkeissa, joissa on toiminut hyvin toisensa tuntevia partnereita, jolloin yhteisymmärryksen rakentamiseen ei ole kulunut paljon voimavaroja. Kaiken kaikkiaan venäläinen osapuoli on yleensä ollut hyvin tyytyväinen hanketoteutukseen. Toteutuksen raportoitua seuranta esimerkiksi systemaattisen monitoroinnin ja väliarviointien kautta ei juuri ole tehty. Niin ikään yhteistyö ja kokemusten vaihto eri maantieteellisillä alueilla toteutettujen samaa aihepiiriä koskevien hankkeiden välillä olisi voinut olla tiiviimpää.

Evaluaatio/arviointi (Evaluation)

Lähialueyhteistyössä on toteutettu hanke- ja sektorikohtaisia evaluaatioita mm. ympäristön, sosiaali- ja terveydenhuollon ja maa- ja metsätalouden alalla. Evaluaatiot on suunniteltu ja rahoitettu useimmiten jälkikäteen erillisinä hankkeina ja ulkoasiainministeriö on rahoittanut ne erillisellä päätöksellä. Esitykset evaluaatioiden tekemiseksi ovat tulleet yleisimmin sektoriministeriöiltä, mutta niitä on tehty myös ulkoasiainministeriön aloitteesta. Evaluointeja on tehty lähinnä ad hoc -tyyppisesti ilman hanketoimintaan liittyvää vuosittaista evaluointisuunnitelmaa. Koska myös ulkoasiainministeriöiden hankerahoitukseen ei ole korvamerkitty evaluaatioresursseja, toiminta on ymmärretty vähemmän tärkeäksi, joten hankkeista on tehty harvoin väli- ja loppuarviointeja.

Tiedotus

Lähialueyhteistyöhankkeista ovat tiedottaneet sekä ulkoasiainministeriö että sektoriministeriöt. Hankkeiden rekisteröintiä ja tiedottamista varten UM:n omassa sisäisessä käytössä on LYHTI-tietokanta (ks. luku 2.3). Rinnakkaisia rekistereitä on sektoriministeriöissä, joissa hankkeet on rekisteröity eri tavoin ja eri tunnuksilla. Yhtenäinen, kaikkia ministeriöitä palveleva hanketietokanta puuttuu.

Ulkoasiainministeriö on painattanut evaluaation tarkastelujaksolla vuosittain ja painattaa edelleen Toteutusvaiheessa olevat hankkeet -julkaisua, joka on saatavissa myös ministeriön verkkosivuilta. Se on varsin laaja ja teknisiä yksityiskohtia sisältävä luettelo, ja soveltuu ehkä parhaiten ministeriön omaan käyttöön. Muille, kuten kansalaisille, se on liian laaja, esitystyyliltään kovin hallinnollinen ja luettavuudeltaan heikko. Se ei sovellu myöskään nopeaan tiedon hankintaan Suomen lähialueyhteistyöstä ja sen saavutuksista. Ministeriö onkin vuonna 2009 tehostanut tiedotustoimintaansa ja julkaissut sidosryhmille ja kansalaisille suunnatun yhteistyöhankkeista kertovan, näyttävän neliväriesitteen "Lähialueyhteistyö 2009". Esite on saatavissa myös ministeriön verkkosivuilla.

Lähialueyhteistyöhankkeiden julkaisukäytännöistä ei ole ollut tarkastelujaksolla, eikä ole edelleenkään, olemassa riittävän kattavia yhteisiä pelisääntöjä. Nyt kukin ministeriö, ja jopa kukin hanke, tekee omia julkaisujaan lähialueyhteistyövaroin omassa nimissään usein ilman mainintaa rahoituksen lähteestä. Julkaisuja ei ole myöskään rekisteröity niin, että mahdolliset käyttäjät löytäisivät ne kohtuullisen helposti. Näkyvyyden ja tiedotustoiminnan vaikuttavuuden kannalta tämä on puute, sillä jos tiedotusvälineiden edustajat ja kansalaiset eivät saa nopeasti ja riittävästi tietoa, saattaa väestön keskuudessa syntyä käsityksiä, jotka eivät vastaa lähialueyhteistyön todellisuutta. Näin juuri tapahtui syksyllä 2010, kun media käsitteli lähialueyhteistyötä.

4.3. Näkemyksiä lähialueyhteistyön muutostarpeista vuonna 2010

4.3.1. Suomen ja Venäjän ministeriöiden ja hanketoteuttajien näkemyksiä

Lähialueyhteistyön tulevaisuus muotoutuu sen perusteella, miten sen tehtävät ymmärretään nyt ja mitä siltä odotetaan jatkossa. Evaluatiossa selvitettiin haastatteluin, miten Suomen viranomaiset, Venäjän federaation keskushallinnon viranomaiset ja lähialueiden itsehallintoalueiden viranomaiset sekä hanketoteuttajat näkevät lähialueyhteistyön nykyisyyden ja tulevaisuuden.

Suomen ministeriöiden ja hanketoteuttajien

edustajien haastatteluista kävi yksiselitteisesti ilmi, että lähialueyhteistyötä halutaan jatkaa myös tulevaisuudessa. Perustelut olivat seuraavat:

- Lähialueyhteistyötä koordinoivan ulkoasiainministeriön mielestä lähialueyhteistyö on tärkeä toimeenpanoväline useilla yhteistyösektoreilla ja lähialueyhteistyö on myös tärkeä osa hallituksen Venäjä-toimintaohjelman toteutusta.
- Sektoriministeriöiden näkemyksen mukaan on Suomen edun mukaista pitää yllä ja kohentaa viranomais- ja muita suhteita Venäjän ja sen luoteisten alueiden kanssa.
- Monien hanketoteuttajien näkemysten mukaan lähialueilla on vielä paljon yhteiskunnallisia ongelmia. Siksi Suomen kansainvälisen yhteisön jäsenenä tulisi olla mukana toiminnassa, jolla pyritään vähentämään raja-alueiden taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Tällä tavoin lähialueyhteistyön avulla voidaan torjua yhteisiä uhkia, mutta myös hyödyntää naapurisuuden tuomia yhteisiä mahdollisuuksia.

Useimmissa Suomen ministeriöissä pidettiin tärkeänä, että hankkeita on voitu toteuttaa suoraan neljän rajan tuntumassa olevan itsehallintoalueen kanssa ilman federaatiotason suoraa ohjausta ja valvontaa, vaikkakin myös federaatiotason viranomaiset on pidetty informoituina.

Alueellisten lähialueyhteistyöryhmien kokouksiin ovat voineet osallistua myös federaation edustajat esimerkiksi eri ministeriöistä. Yhteistyön joustavuuden kannalta järjestely on ollut onnistunut. Tällainen toiminta katsotaankin ulkoasiainhallinnossa normaaliksi ja luontevaksi maiden väliseksi yhteistyöksi erityisesti kun kyseessä on niin suuri maa kuin Venäjä on. Suomen näkökulmasta ei ole ollut eikä jatkossakaan pitäisi olla esteitä sille, että suomalaisministeriöt ja muut tahot toimivat yhteistyössä Venäjän federaation itsehallintoalueiden ministeriöiden ja vastaavien viranomaisten kanssa. Suomen ministeriöissä korostettiin myös tavoitetta siirtyä edelleen kohti tasavertaista yhteistyötä ja toivottiin Venäjän rahoitusosuuden kasvavan.

Haastattelujen perusteella hahmottui Suomen viranomaisten ja hanketoteuttajien keskuudessa kolme erilaista suhtautumistapaa lähialueyhteistyön tulevaisuuteen:

1. *Lähialueiden kehitystä* tähdentävä lähestymistapa tuo esiin tarpeen lähialueiden kehittämistä Venäjän puolella tulevaisuudessakin kehitysyhteistyötyyppisin keinoin. Olennaista tässä lähestymistavassa on, että yhteistyössä pitää olla kehitystavoite Venäjän puolella. Tämän suhtautumistavan painotus on heikentymässä.
2. *Kansainvälisen yhteistyön* merkitykseen nojaava suhtautumistapa korostaa Suomen roolia kansainvälisen yhteisön jäsenenä sekä siitä johtuvaa tarvetta osallistua tulevaisuudessakin kansainvälisiin hankkeisiin, joissa on mukana myös Venäjä ja Luoteis-Venäjä. Tällaista on mm. pohjoisen ulottuvuuden yhteistyö.
3. *Naapuruuutta* korostavan ajattelutavan mukaan lähialueyhteistyössä tärkeitä tavoitteita ovat hyvät naapurisuhteet. Ne edistävät turvallista kanssakäymistä ja lisäävät viranomaisten, yritysten ja kansalaisten yhteistyömahdollisuuksia.

Nämä suhtautumistavat heijastuvatkin konkreettisesti lähialueyhteistyöhankkeissa. Tulevaisuudessa niiden erilaisuus korostunee. Joidenkin ministeriöiden näkemysten mukaan lähialueyhteistyö pitäisikin

tulevina vuosina ”paketoida” uudelleen. Sitä ei enää voisi tarkastella ja hallinnoida yhtenä kokonaisuutena vaan se pitäisi nähdä osina, joilla on erilaisia tavoitteita, ja joita toteutetaan eri tavoin.

Suomen ja Venäjän federaation välillä onkin aloitettu keskustelut lähialueyhteistyön kehittämisestä kohti tasavertaista yhteistyötä. **Venäjän federaation lähialueyhteistyötä koordinoivassa aluekehitysministeriössä** pidetään tärkeänä *jatkaa hyvin onnistunutta lähialueyhteistyötä ja kehittää sitä edelleen* vastaamaan paremmin molempien maiden tarpeita. Aluekehitysministeriössä nähdään aiheelliseksi tehdä joitakin muutoksia lähialueyhteistyön järjestelyissä, koska enää *avun luonteista yhteistyötä ei pidetä tarpeellisena*. Uusi lähestymistapa raja-alueyhteistyöhön ilmenee myös valmisteluvaiheessa olevassa Venäjän federaation raja-alueyhteistyölaissa. Lakiluonnoksen mukaan Luoteis-Venäjän federaatiopiirin asema vahvistuisi lain hyväksymisen myötä raja-alueyhteistyön koordinaattorina ja federaatiolakien valvojana. Lain pohjalle suunnitellaan perustettavaksi myös Venäjän puolen rahasto raja-alueyhteistyötä varten, jonka toimintaa valvoo aluekehitysministeriö.

Pietarin, Karjalan tasavallan, Leningradin ja Murmanskin alueiden viranomaiset pitivät haastattelujen mukaan lähialueyhteistyöhankkeita avustamisena, mutta myös hyvien naapurisuhteiden nähtiin olevan tulosta hanketoiminnasta. Yhteistyön jatkamista joko nykyisellään tai uudelleen muotoiltuna pidettiin kaikilla neljällä alueella toivottavana. Lähialueilla odotettiin, etteivät mahdolliset yhteistyörakenteiden uudistukset johtaisi hallintobyrokratian lisääntymiseen. Tulevaisuudessakin toiminnan haluttiin perustuvan jo luotuihin yhteysverkkoihin ja naapuruussuhteisiin suomalaisten kanssa.

4.3.2. Julkinen keskustelu Suomen tiedotusvälineissä

Julkiudessa käytiin kesällä ja syksyllä 2010 laajaa keskustelua lähialueyhteistyöstä. Alla oleva katsaus perustuu heinäkuun ja syyskuun välisenä aikana

julkaistuihin lehtikirjoituksiin, TV-ohjelmiin ja nettikeskusteluihin. Käytetty aineisto on listattu lähdeluettelossa (Media-aineisto 2010). Suomen valtion vuoden 2011 budjettikäsittelyn yhteydessä lähialueyhteistyö herätti kärkeviä kannanottoja sekä lehdistössä että sähköisissä viestimissä. Mediakeskustelu käynnistyi Suomen Kuvalehdessä heinäkuussa julkaistusta ”Yöpakkasia” -kirjoituksesta, jossa kritisoitiin lähialueyhteistyötä ja pidettiin Suomen viranomaisten suhtautumista yhteistyöhön arkana ja nöyristelevänä. Sananvaihto vauhdittui elokuussa valtiosihteeri Raimo Sailaksen budjettikeskustelun yhteydessä televisio-ohjelmassa antamasta kommentista, joka koski väliaikaiseksi tarkoitettua Venäjä-avun asteittaista lopettamista. Valtaosa lehti- ja nettikirjoituksista oli kriittisiä, mutta joukossa oli myös lähialueyhteistyöhön myönteisesti suhtautuvia kirjoituksia.

Kielteisävyyisissä kommentteissa arvostelua sai osakseen esimerkiksi toiminta, jolla autetaan rikasta Venäjää, joka apua ei oikeastaan tarvitse. Myös tiedon puute siitä, millaisia hankkeita rahoilla on toteutettu ja mitä on saatu aikaan, nähtiin ärsyttäväksi. Niin ikään Venäjän vähäinen kiinnostus muiden maiden neuvoja kohtaan silloin, kun on kyse vaikkapa demokratiasta ja kansalaisyhteiskunnan kehittämisestä, oli kirjoittajien mielestä ikävää. Erityisen kriittisiä mielipiteitä esitettiin nettikeskusteluissa. Todettiin, että Venäjän tulisi noudattaa kansainvälisen kaupan sääntöjä ja jatkaa liittymistä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kriitikeissä korostui myös toive yhteistyön tasaveroisuudesta: kummankin maan kuuluisi maksaa omat menonsa.

Myönteisesti lähialueyhteistyöhön suhtautuivat kirjoittajat, jotka painottivat suomalaisille yhteistyöstä koituvia hyötyjä. Ympäristöyhteistyö koettiin tärkeäksi ja siitä mainittiin erityisesti Itämeri-yhteistyö sekä Pietarin jätevedenpuhdistamo. Esille tuli myös, että sukulaiskansojen auttaminen koetaan tärkeäksi. Viranomaisyhteistyön kehittämisessä katsottiin olevan kyse enemmän maiden välisen konkreettisen ja välttämättömän yhteistyön kehittämisestä (mm. poliisi, pelastustoimi, terveystoimet) kuin vain Venäjän auttamisesta. Talousyhteistyön uskottiin myös

olevan tuloksekasta: rahasta jää iso hyöty suomalaisille toimijoille. Yhteistyön Pietarin kanssa arveltiin jopa vähentävän työttömyyttä Suomessa.

Pohdintaa lähialueyhteistyön tulevaisuudesta esitettiin lähinnä yhdessä pääkirjoituksessa ja muutamissa mielipidekirjoituksissa. Pääkirjoitus vertasi lähialueyhteistyörahoitusta kehitysyhteistyön lähes miljardin euron vuosibudjettiin, josta se on vain reilut puoli prosenttia ja tähdensi suuren osan varoista käytännössä jäävän suomalaisille yrityksille ja järjestöille. Kirjoituksessa mainittiin, että yleisesti ollaan yksimielisiä siitä, että rajan tuntumassa olevat Venäjän alueet ovat tärkeitä Suomelle. Erimielisyys koskeekin sitä, mitkä suomalais-venäläiset hankkeet edistävät tasapainoista kehitystä ja ottavat huomioon kummankin maan edut. Ongelmaksi nähtiin juuri karsimiskohteet, sillä sen kummemmin valtiovarainministeriö kuin ulkoasiainministeriökään ei ole maininnut tarvittavia karsimiskohteita, vaikka leikattavaa kirjoituksen mukaan riittää.

Muistutettiin myös, että UM ja hallitus ovat kirjanneet lähialueyhteistyölle hieman eri tavoitteet: Kun hallitus hallitusohjelmassaan keskittyy ympäristöön, ydinturvaan ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ulkoasiainministeriö ajaa laajaa taloudellista yhteistyötä. Tästä on kuitenkin tullut myös koko hallituksen linjaus hallituksen Venäjä-toimintaohjelman 2009 julkaisemisen myötä.

Mielipidekirjoituksissa pohdittiin tarvetta uudistaa rahanjakoa. Vuosia se on perustunut ministeriöiden välisen tasapuolisuuden vaatimukseen, joten rahaa ovat saaneet vaikutuksiltaan ja tavoitteiltaan hyvin erilaiset asiat. Niinpä ehdotettiin valittavaksi hankkeista tärkeimmät. Yhden kirjoittajan mukaan viranomaisyhteistyön kehittäminen pitäisi olla keskeinen alue, kun nyt päämääränä näyttäisi olevan laajasti maiden taloudellisen yhteistyön kehittäminen. Kaiken kaikkiaan Suomen rahoituksen tarpeen nähtiin vähenevän sitä mukaa, kun yhteistyöhön saadaan vastaisuudessa rahaa myös Venäjän liittovaltiolta.

5. Tulokset tiivistetysti

Seuraavassa esitetään vuosien 2004–2009 lähialueyhteistyön kokonaisvaltaisen evaluaation havainnot (luku 4) tiivistetysti tehtäväkuvauksessa (Liite 1) esitettyjen evaluaatiokriteereiden mukaan ryhmiteltyinä.

Tarkoituksenmukaisuus

Lähialueyhteistyö on vuosina 2004–2009 noudattanut sille asetettuja linjauksia ja se on ollut pääosin tarkoituksenmukaista. Se on ollut yhdistelmä hyvien naapurisuhteiden hoitamista ja kehittämisluonteista hanketoimintaa ja se on täyttänyt tehtävänsä hyvin. Linjaukset ovat olennaisesti muuttuneet tarkasteluajanjaksolla. Vuoden 2004 strategiassa lähialueiden kehittämisen tavoite painottui, kun taas hallitusohjelmassa 2007 ja hallituksen Venäjä-toimintaohjelmassa 2009 korostettiin taloudellista yhteistyötä. Painopisteiden muutos on näkynyt myös hankkeiden määrässä ja rahoituksessa. Vuosina 2008–2009 taloudellinen yhteistyö on ollut euromääräisesti suurin lähialueyhteistyötuen saaja muihin rahoitettuihin sektoreihin verrattuna.

Lähialueyhteistyön tavoitteiden määrittelyä vuosiksi 2004–2009 ei voi pitää yksiselitteisen selkeänä. Yhteistyötä ohjanneet strategia-asiakirjat (Strategia 2004, Hallitusohjelma 2007, Venäjä-toimintaohjelma 2009) esittävät tavoitteet varsin yleisellä tasolla. Sektorikohtaiset strategiat ja lähialueyhteistyön monivuotiset toimintaohjelmat ovat tarkentaneet linjauksia ja tavoitteita, mutta niissäkään ei ole esitetty täsmennettyjä ohjelmatasoisia tavoitteita. Strategian 2004 mainitsevat sektorien väliset laajat yhteistyöohjelmat ovat jääneet vähäisiksi.

Vuoden 2004 strategiassa asetettu tavoite siirtyä avustusluonteisesta toiminnasta tasavertaiseen kumppanuuteen ei ole kaikilla aloilla toteutunut. Hankkeet ovat olleet aihepiirien valinnan ja rahoituksen suhteen vahvasti Suomi-vetoisia. Kuitenkin monilla sektoreilla hankkeet on suunniteltu tasapuolisen kumppanuuden

periaatteita noudattaen ja yhdessä on etsitty parhaita mahdollisia toteutustapoja. Tasavertaisen rahoituksen osalta on huomattava, että koska venäläisten partnerien rahoitusta ei ole esitetty raporteissa samalla tavoin kuin suomalaisten, rahoituksen tasavertaisuuden astetta on raporttien perusteella vaikea arvioida. Suomen lähialueyhteistyömäärärahoista on katettu yleensä vain suomalaisten osallistujien kulut yhteistyöstä, kun taas venäläinen osapuoli on maksanut omat kulunsa.

Tuloksellisuus

Kanssakäyminen Suomen ja rajanläheisten Luoteis-Venäjän alueiden kesken useimmilla yhteiskuntaelämän aloilla on vilkastunut, monipuolistunut ja syventynyt hyviksi naapurisuhteiksi lähialueyhteistyöhankkeiden seurauksena. Luottamus naapureihin rajan molemmin puolin on lisääntynyt. Monimuotoinen yhteistyö on muuttunut aikaisempaa mutkattomammaksi ja tiedonvaihto on olennaisesti helpottunut, koska yhteyksiä on pidetty yllä hankkeiden vuoksi säännöllisesti. Tieto ja luottamus puolestaan lisäävät turvallisuutta, jonka seurauksena naapurialueet voidaan nähdä mahdollisuutena kehittää edelleen sosiaalisia, kaupallisia ja kulttuurisuhteita Venäjän kanssa.

Tuloksellisuuteen ovat vaikuttaneet toiminnan pitkäjänteisyys, hyvä partnereiden välinen kommunikaatio, yhteinen suunnittelu, asiakaslähtöisyys ja korkeatasoinen asiantuntijuus. Nämä ovat johtaneet myös yhteistyökumppaneiden vahvaan sitoutumiseen. Taloudellisen yhteistyön hankkeissa tosin yhteinen suunnittelu on kuitenkin usein puuttunut.

Venäläinen osapuoli on kokenut monet kahdenväliset hankkeet konkreettisempina ja joustavampina kuin monenväliset (esim. ydinturva- ja sosiaali- ja terveysalalla). Venäläisen osapuolen mukaan ne ovat olleet myös tuloksellisempia, mikä voi johtua siitä, että yhteistyö juuri pitkäaikaisuutensa vuoksi on tuottanut näkyviä tuloksia.

Hankeyhteistyötä Suomen ja Venäjän luoteisten alueiden välillä halutaankin jatkaa ja toiminnan laajeneminen muuallekin Venäjälle nähdään toivottavana, erityisesti taloudellisen yhteistyön kehittämistä koskevissa hankkeissa ja ohjelmissa.

On huomattava, että tässä evaluaatiossa yhteistyön tuloksellisuutta ja tehokkuutta on ollut monissa tapauksissa vaikeata mitata ja arvioida, sillä *tarvittavat indikaattorit ja mittarit ovat puuttuneet useimmista hankeasiakirjoista*

Tehokkuus

Lähialueyhteistyörahoituksella on saatu merkittäviä hyötyjä melko pienellä panostuksella. Hyviä ja näkyviä tuloksia on saavutettu kytkemälle toiminta suurempaan kokonaisuuteen. Mm. oikeusalalla, ympäristön suojelussa ja säteily- ja ydinturvallisuuden alalla lähialueyhteistyöhankkeet ovat toimineet siemenrahana isompien kokonaisuuksien osana, joten varoja on pystytty käyttämään tehokkaasti.

Kustannustehokkuuden parantamiseksi monet ministeriöt ovat kilpailuttaneet hankkeita. Aina ei kuitenkaan ministeriöiden mukaan ole ollut tiedossa riittävästi potentiaalisia hanketoteuttajia, jotta kilpailutus olisi ollut järkevää. Esimerkiksi oikeusalalla ja sosiaali- ja terveysalalla hankkeita ei ole kilpailutettu.

Hanketoiminta muistuttaa monilla aloilla tavanomaista, luonteeltaan jatkuvaaksi muuttunutta viranomais- ja asiantuntijaorganisaatioiden yhteistyötä. Hanketoimijat ovat toteuttaneet samojen partnereiden kanssa pitkään saman aihepiirin hankkeita, jotka on "paketoitu" jatkohankkeiksi. Tämä on ollut sekä etu että haitta:

1) *Etuna on siinä, että luottamuksellisten ja pitkäjänteisten yhteistyösuhteiden myötä on myös saavutettu tuloksia ja on voitu vahvistaa institutionaalisia siteitä, jotka yhden yksittäisen projektin aikana harvoin vakiintuvat.*

2) *Haitaksi on muuttunut eräänlainen "hankeautomaatti"-ajattelu, missä lähialueyhteistyö on jossain mielessä*

"jumiutunut" käytännön toiminnan pieneksi lisätukemiseksi, mikä on saattanut jähmettää uutta luovien yhteistyömuotojen kehittelyä. Tähän on voinut vaikuttaa viime vuosien rahoituksen väheneminenkin, minkä vuoksi on pyritty säilyttämään entiset yhteistyökohteet mieluummin kuin kehitelty uusia.

Vaikutukset

Yhteistyöstä on hyötynyt niin suomalainen kuin venäläinenkin osapuoli. Suomen viranomaiset ja asiantuntijaorganisaatiot ovat saaneet ajantasaista tietoa naapurimaan talous-, ympäristö- ja sosiaali- ja terveysaloilta. Lähialuehankkeet ovat myös lisänneet suomalaisten yritysten ja asiantuntijoiden Venäjä-osaamista monilla aloilla, mikä on ollut yksi hallitusohjelman 2007 tavoite. Niin ikään hankkeet ovat kirkastaneet Suomen julkisuuskuvaa Luoteis-Venäjällä. Tiedotusvälineet lähialueilla ovat julkaisseet paljon uutisia ja kirjoituksia suomalais-rahoitteisista hankkeista. Samankaltaiseen johtopäätökseen ovat tulleet Radvilavicius & Mezhevich (2010) evaluaatiossaan, jossa he toteavat Suomen lähialueyhteistyöpolitiikan olleen kansainvälisestikin katsottuna poikkeuksellisen onnistunutta ja tuloksellista.

Venäjällä hankkeista ovat hyötynneet eri alojen päättäjät, viranomaiset, yrittäjät ja asiantuntijat sekä välillisesti myös lähialueiden väestö. Hankkeiden tuloksena on omaksuttu uusia hyviä käytäntöjä hallinnossa ja eri alojen ammattilaisten keskuudessa. Monilla sektoreilla on otettu käyttöön uusia työmenetelmiä. Esimerkiksi tartuntatautihankkeiden tuloksena on omaksuttu uusia, näyttöön perustuvia hoito- ja ehkäisykäytäntöjä ja maataloudessa otettu käyttöön uusia viljanviljelymenetelmiä. Näissä kehitysprosesseissa Suomen panos on ollut erittäin merkittävä.

Lähialueyhteistyön tärkeä vaikutus on toimivien yhteistyöverkostojen syntyminen, jolla on suuri merkitys Suomen kansalaisten turvallisuuden kannalta. Kaikilla merkittävillä yhteiskunnallisen toiminnan aloilla Suomen ja Venäjän luoteisimpien itsehallintoalueiden

kanssa on pystytty luomaan hyvää yhteistoimintaa eri viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Esimerkiksi sisäasioiden sektorilla on pyritty Venäjän oman oikeusturvan kehittämiseen, mutta syntyneillä poliisin ja pelastusalan verkostoilla on suuri merkitys myös Suomen kansalaisten turvallisuuden kannalta. Yhteistyö on synnyttänyt verkostoja myös muilla sektoreilla, kuten oikeusallalla, maa- ja metsätaloudessa, sosiaali- ja terveysallalla, ympäristön suojelussa ja kansalaisjärjestötoiminnassa. Nämä ovat tukeneet myös laajempien, kansainvälisten yhteistyöhankkeiden käynnistymistä.

Kestävyys

Monet pitkäkestoiset hankkeet, joissa *yhteinen suomalais-venäläinen hankesuunnittelu on ollut tapana, ovat aikaansaaneet kestäviä kehitysvaikutuksia* esimerkiksi ympäristö-, säteily- ja ydinturvallisuus-, sosiaali- ja terveys- sekä liikenne- ja viestintäalalla. Sen sijaan taloudellisen yhteistyön ja energia-alan hankkeet on yleensä valmisteltu pääasiassa suomalaisten voimin, joten on ollut vaikeata saada tarvittavaa sitoutumista Venäjällä ja hankkeiden vaikuttavuus on jäänyt suunniteltua lyhytaikaisemmaksi. Lisäksi institutionaalinen kehittäminen on ollut vähäistä, mikä on heikentänyt toiminnan kestävyyttä.

Yhteistyöverkostojen syntymistä voidaan pitää suhteellisen kestäväna vaikutuksena, sillä riippumatta hanketoiminnasta niitä käytetään jo nyt ja todennäköisesti tulevaisuudessakin monin tavoin molempien osapuolien hyödyksi.

Täydentävyys ja lisäarvo

Suomen tuella on voitu käynnistää tai nopeuttaa meneillään olevaa muutosprosessia lähialueilla, varsinkin kun yhteistyö on koordinoitu hyvin kansainvälisten toimijoiden sekä lähialueen omien kehitysohjelmien kanssa. Kuitenkin sektorien ja jopa hankkeiden välinen tiedon ja kokemusten vaihto on ollut varsin vähäistä.

Suomen lähialueyhteistyöjärjestelmä on tarjonnut esimerkin rajat ylittävälle yhteistyölle EU:n ulkorajoilla. Lähialueyhteistyöhankkeilla synnytettyt yhteistyöverkostot ovat avanneet tietä Suomen ja Venäjän välisille raja-alueyhteistyöohjelmille (ENPI CBC). ENPI CBC -ohjelmat tulevat heijastumaan myös Suomen "omaan" toimintaan rajanläheisten alueiden kanssa. ENPI CBC:llä ja lähialueyhteistyöllä on yhtäläisyksistään huolimatta myös huomattavia eroja. Raja-alueyhteistyö on määritelty rajan molemmin puolin sijaitsevien alueiden väliseksi yhteistyöksi, jossa hanketoteuttajina voivat olla vain ohjelma-alueiden toimijat. Lähialueyhteistyömäärärahoilla voidaan sen sijaan rahoittaa myös Suomen keskushallinnon viranomaisten ja muidenkin kuin rajan tuntumassa olevien Suomen alueiden yhteistyöhankkeita.

Lähialueyhteistyöllä on ollut merkittävä rooli myös pohjoisen ulottuvuuden kumppanuusohjelmien luomisessa. Erityisesti ympäristökumppanuudessa Suomen kahdenvälisen hankerahoituksen siemenraha-vaikutus on ollut merkittävä, ja tällä tavoin kohtuullisen pienillä kansallisilla panostuksilla on päästy huomattaviin kokonaissummiin ympäristön suojelemiseksi. Lähialueyhteistyömäärärahojen osuus PU-toiminnan kokonaisuuteen verrattuna on pieni, mutta merkittävä.

6. Päätelmät ja suositukset

Seuraavassa raportoidaan lähialueyhteistyön toimintaympäristöä, rakennetta sekä hankehallintoa koskevat päätelmät ja suositukset. **Suluissa on mainittu se ministeriö tai taho, jota suositus erityisesti koskee.** Sektorikohtaiset havainnot, päätelmät ja suositukset on esitetty kolmessa erillisessä sektoriraportissa⁴ sekä tämän raportin luvussa 4.

6.1. Lähialueyhteistyön toimintaympäristöön ja rakenteeseen liittyvät päätelmät ja suositukset

*Lähialueyhteistyön toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti evaluaation tarkastelujaksolla, ja jo sitä ennenkin, verrattuna lähialueyhteistyön alkuaikoihin. Venäjän luoteisten alueiden kehitystarpeet ovat nykyisin hyvin erilaisia kuin 1990-luvun alussa. Venäjän liittovaltion talous on kohentunut ja poliittinen ja hallintojärjestelmä vahvistuneet. Tällä on vaikutusta myös Suomen rajanaapurialueiden arkeen, joskin kehityksessä on varsin suuria eroja alueiden, esimerkiksi Pietarin ja Karjalan tasavallan välillä. Toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti myös siten, että *avun luonteista yhteistyötä ei enää pidetä samalla tavoin tarpeellisena kuin 1990-luvulla.**

Kansainväliset yhteistyöaloitteet vaikuttavat siihen, miten Suomi tulevaisuudessa toteuttaa ja kehittää lähialueyhteistyötä Venäjän kanssa. Toimintaympäristöön lähialueille on tullut lisää toimijoita ja yhteistyömuotoja. Kahdenvälinen rajan ylittävää yhteistyötä on saanut rinnalleen laajaa monenvälisiä toimintaa. Mm. pohjoisen ulottuvuuden puitteissa tehty yhteistyö on tiivistynyt ja laajentunut, ja sen lisäksi vuoden 2010 alussa ovat käynnistyneet

⁴ Aarva P 2011 Sosiaali- ja terveysalan vuosien 2004–2009 lähialueyhteistyön evaluaatio, Alhojärvi P & Salmi A-M 2011 Pienten ja keskisuurten yritysten hankevalmistelutuen käyttöä vuosina 2003–2009 koskeva evaluaatio ja Venäläinen R 2011 Kansalaisjärjestöjen vuosina 2004–2009 toteuttaman lähialueyhteistyön evaluaatio.

EU:n ja Venäjän väliset kolme raja-alueyhteistyö-ohjelmaa (ENPI CBC). Niiden tavoitteena on alueiden kehittäminen rajan molemmin puolin. Ohjelmien maantieteellinen kattavuus Venäjän puolella on pitkälti sama kuin lähialueyhteistyössä, mutta Suomen puolella ne kohdistuvat vain rajan läheisyydessä sijaitseviin maakuntiin.

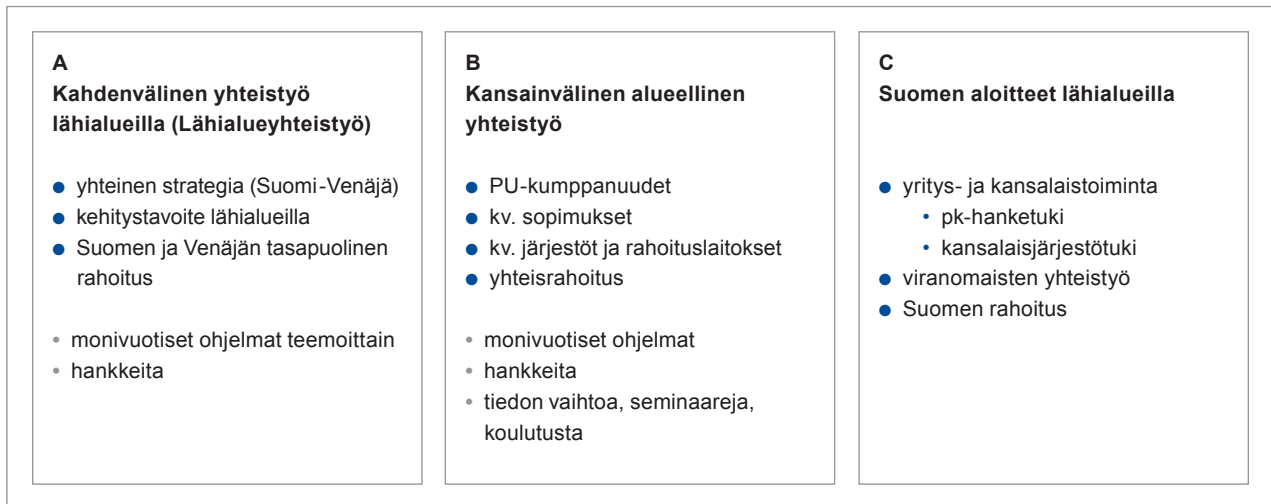
Toimintaympäristön muutosten vuoksi *vuoden 2004 strategia on tämän päivän näkökulmasta vanhentunut.* Hallitusohjelma (2007) ja hallituksen Venäjä-toiminta-ohjelma (2009) ovatkin osittain uudistaneet linjauksia.

Suositus 1: Suomen lähialueyhteistyöstrategia vuodelta 2004 tulee päivittää. (UM)

Suomen kansalaisille ei ole riittävästi tiedotettu, mitä suomalaispanostuksilla on saatu aikaan lähialueilla. Tämä ilmeni syksyllä 2010 suomalaisen median kritiikistä, joka kohdistui lahja-apuna annettavaan lähialueyhteistyörahoitukseen. Kansalaiset eivät ole selvillä siitä, että lähialueyhteistyön projektirahoitus osoitetaan aina suomalaisten organisaatioiden ja asiantuntijoiden käyttöön ja että yhteistyöstä hyötyvät sekä suomalaiset että venäläiset.

Suositus 2: Tiedotusta kansalaisille on lisättävä Venäjän kanssa tehtävästä yhteistyöstä yleensä ja eri sektoreiden hanketoiminnasta erikseen niin Suomessa kuin Venäjälläkin. (UM, sektoriministeriöt, hanke-toteuttajat) (ks. luku 6.2, jossa asiasta tarkemmin)

Toimintaympäristön muutokset ovat johtaneet siihen, että lähialueyhteistyötä ei voi enää pitää käsitteellisesti yhtenä jakamattomana kokonaisuutena, jolla on yhtenäiset tavoitteet ja toteutusmuodot. Sen tulkitseminen yhdeksi kokonaisuudeksi johtaa toimintamuotojen väkimmäiseen yhteismitallistamiseen, jossa katoaa yhteistyön monimuotoisuudesta syntyvä lisäarvo. Lähialueyhteistyö näyttääkin koostuvan kolmesta osa-alueesta: Suomen ja Venäjän kahdenvälisistä hankkeista (A), Suomen panoksesta monenväliseen alueelliseen



Kuvio 7. Lähialueyhteistyömäärärahoista rahoitettavat yhteistyön osa-alueet.

yhteistyöhön (B) sekä Suomen omista aloitteista lähialueilla (C):

A. Suomen ja Venäjän kahdenvälisellä yhteistyöllä näyttää olevan erityinen lähinaapuruutta korostava paikkansa monenvälisen hankkeiden ohessa.

Se on ymmärrettävä täydentävänä, mutta omana itsenäisenä kokonaisuutenaan EU:n ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön rinnalla. Kahdenvälisen ohjelmien ja hankkeiden valmistelussa tarvitaan tulevaisuudessa nykyistä enemmän yhteistä ideointia ja suunnittelua Suomen ja Venäjän välillä. Tällä on selvä yhteys molemminpuoliseen sitoutumiseen ja sitä kautta tuloksiin, vaikuttavuuteen ja kestävyys.

On mahdollista rakentaa esimerkiksi *temaattisia ja/tai alueellisia ohjelmia*, joissa voisivat olla mukana niin viranomaiset, asiantuntijaorganisaatiot, yritykset kuin kansalaisjärjestötkin. Tämä olisi luonnollista kehitystä etenkin *elinkeinoelämää koskevissa ohjelmissa*, joissa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä voidaan saada synergiaetua, josta hyötyvät sekä suomalainen että venäläinen osapuoli.

Muita ajankohtaisia ohjelmateemoja voisivat olla esimerkiksi *liikenneturvallisuusyhteistyö*, jota on jo tehtykin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnoimissa hankkeissa ja *esteettömyyden edistäminen*. Sektorirajat ylittävä yhteistyö on tärkeää kaikissa laajoissa kehittämissuunnitelmissa. Tällaisella yhteistyöllä voisi pitkällä aikavälillä olla Suomelle myös positiivista taloudellista merkitystä.

B. Kansainvälisessä alueellisessa yhteistyössä Suomi toimii aloitteellisena maana lähialueilla toteutettavassa monenvälisessä yhteistyössä, mm. pohjoisen ulottuvuuden ja muiden kansainvälisten toimijoiden, kuten rahoituslaitosten ja järjestöjen monenvälisissä hankkeissa.

C. Suomen omat aloitteet lähialueilla kattavat toiminnan, jolla on tuettu suomalaisten pk-yritysten hanketoimintaa sekä suomalaisten kansalaisjärjestöjen yhteistyötä rajanläheisten venäläisten toimijoiden kanssa. Tähän yhteistyön osa-alueeseen voidaan katsoa kuuluvaksi myös Suomen keskuksenhallinnon viranomaisille suunnattu hankerahoitus. Viranomaisyhteistyöstä ovat hyötynneet huomattavissa määrin Suomen viranomaiset, jotka ovat hanketoiminnan avulla pyrkineet ympäristö-ongelmien, rikollisuuden, tartuntatautien ja muiden uhkien vähenemiseen lähialueilla. Suomen aloitteet ovat olleet tärkeä väline hallituksen Venäjä-toimintaohjelman (2009) tavoitteiden toteuttamisessa.

Suositus 3:

Suomen valtion tukeman lähialueyhteistyön rakenteita tulee uudistaa siten, että toiminta jaetaan selkeästi kolmeksi erilliseksi osa-alueeksi, jotka suositellaan otettavaksi päivitettävän strategian pohjaksi (Kuvio 7).

Suositus 4:

Ensimmäinen osa-alue (A) on Suomen ja Venäjän kahdenvälinen lähialueyhteistyö. Sen tavoitteet tulee tulevaisuudessa määritellä entistä tiiviimmin Venäjän federaation ja sen alueiden kanssa ja yhteistyössä tulee pyrkiä tasavertaiseen kumppanuuteen:

- Samalla on tarpeen määritellä UM:n, sektori-ministeriöiden ja venäläisten yhteistyökumppanien kanssa, mitä tasavertaisella kumppanuudella tarkoitetaan, jotta kaikilla osapuolilla olisi yhteinen näkemys siitä, mihin pyritään. (UM)
- Jotta tasavertainen kumppanuus toteutuisi, on tarpeen laatia uusi Suomen ja Venäjän välinen yhteistyöasiakirja, joka perustuu toimintaympäristön muutosten huolelliselle analyysille. Siinä tulee linjata yhteisesti sovitut tavoitteet, joihin molemmat osapuolet sitoutuvat sisällöllisesti ja rahoituksellisesti. Suomen ja Venäjän yhteistyöasiakirjan perusteella voidaan kehittää Venäjän kanssa sovittava ohjelmamuotoinen tapa rahoittaa yhteistoimintaa. (UM) (ks. myös luku 6.2.)
- Suomen ja Venäjän yhteisesti rahoittamia lähialueiden kehittämissuunnitelmia suunniteltaessa on tarpeen käyttää olemassa olevia tai tehdä tuoreita temaattisia ja alueellisia perusselvityksiä, joita voidaan käyttää lähtökohtana yhteistyön suuntaamiselle. Tämä on tärkeää myös ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuuden arvioimiseksi tulevaisuudessa. Kahdenvälisen hankkeiden valmistelussa tarvitaan myös yhteistä ideointia. Osallistavaa suunnittelua käyttäen suomalaisen ja venäläisen osapuolen tulisi tasavertaisesti osallistua niin hankkeiden suunnitteluun kuin toteutukseen ja seurantaan. (UM)

Suositus 5:

Toinen osa-alue (B) on kansainvälinen alueellinen yhteistyö, joka ei perustu kahdenvälisiin sopimuksiin, vaan monenvälisillä foorumeilla sovittuihin tavoitteisiin. Lähialueyhteistyömäärärahojen osoittaminen jatkossakin monenväliseen alueelliseen yhteistyöhön mahdollistaa tulevaisuudessakin Suomen vahvan roolin kansainvälisessä yhteistyössä Venäjän kanssa.

- Osana päivitettävää Suomen lähialueyhteistyöstrategiaa myös tälle osa-alueelle on tarpeen laatia strategia, josta käy selville monenvälisen alueellisen yhteistyön rahoittamisen tavoitteet, arvot, prioriteetit ja toimintaperiaatteet. (UM)

Suositus 6:

Kolmas osa-alue (C) sisältää Suomen omia yhteistyöaloitteita ja -toimintoja Venäjällä. Tällä yhteistyön osa-alueella tavoitteena on ylläpitää ja parantaa suhteita lähinaapuriin, vähentää rajan takaa tulevia uhkia sekä parantaa Suomen kansalaisten yhteistyömahdollisuuksia ja yritysten toimintaedellytyksiä lähialueilla.

- Pk-yritysten ja kansalaisjärjestöjen hankkeiden tukemista on jatkettava. (UM) (ks. Alhojärvi & Salmi 2011 ja Venäläinen 2011)
- Viranomaisyhteistyön jatkuvuus on turvattava, jotta pitkäjänteisen toiminnan tuloksena luotuja yhteistyöverkostoja voidaan hyödyntää tulevaisuudessakin (ks. myös Aarva 2011). Viranomaisyhteistyötä voidaan tilanteen mukaan rahoittaa kaikilla edellä mainituilla yhteistyön osa-alueilla. Toiminta voisi tulevaisuudessa tulla rahoitetuksi ministeriöiden omista toimintamenoista, jolloin ministeriöiden johdon vastuulla olisi priorisoida toiminta siten, että Venäjän kanssa toteutettavaan yhteistyöhön riittää määrärahoja. Vaihtoehtoisesti lähialueyhteistyössä voitaisiin luoda oma instrumentti tukemaan viranomaisyhteistyötä, joka voisi toimia hieman kansalaisjärjestö- ja pk-hanketukihakujen tapaan. Instrumentin kehittämisessä on mahdollista ottaa mallia esim. instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentin (IKI) toimintatavoista tai Euroopan komission twinning-ohjelmasta. (UM, sektoriministeriöt)

Suositus 7:

Koordinaatiota Suomen rahoittamien eri hankemuotojen ja kansainvälisten ohjelmien välillä on tehostettava. Mahdollisia päällekkäisyyksiä EU:n ja Venäjän välisten raja-alueyhteistyöohjelmien (ENPI CBC) ja Suomen rahoittaman yhteistyön välillä on pyrittävä välttämään.

- Suositeltavaa on rahoitettuja hankkeita *koskeva tietojen vaihto ulkoasiainministeriön ja raja-alue-yhteistyöohjelmia hallinnoivien hallintoviranomaisten välillä*. Lisäksi yhteistyöhön osoitettavia määrärahoja on pyrittävä kohdentamaan niihin teemoihin, joita raja-alueyhteistyöohjelmista ei voida rahoittaa, jotta päällekkäisyyksiä ei syntyisi ja jotta Suomen kahdenvälinen panos toisi lisäarvoa. Kun raja-alueyhteistyö keskittyy aluekehitykseen ja aluehallintojen kehittämiseen, kahdenvälinen lähialueyhteistyö voisi keskittyä esimerkiksi Suomen keskushallinnon viranomaisten ja Suomen muiden alueiden yhteistyöhön Venäjän alueiden kanssa. (UM)

6.2. Hankehallintoa koskevat päätelmät ja suositukset

Sektorien välisiä laajoja kehittämisohjelmia, joiden tavoitteiden mukaisesti yksittäisten hankkeiden identifiointi ja valinta olisi voitu tehdä, ei tarkastelujaksolla ole toteutettu. Lähialueyhteistyön monivuotisia toimintaohjelmia (2005 ja 2009) ei voi pitää projektisyklin (kuvio 6 luvussa 4.2.) mukaisina ohjelmoina. Laajojen, monivuotisten ohjelmien suunnittelua ja toteutusta hankaloittaa valtion budjettipäätöksiin nivoutuva, kalenterivuosittainen hankerahoitus- ja päätöksentekosykli.

Suositus 8:

Ulkoministeriön tulee yhteistyössä venäläisten kumppaneiden kanssa ja sektoriministeriöiden ja muiden toimijoiden avustamana pyrkiä vuosittain määriteltyjen lyhyiden hankkeiden sijaan kehittämään monivuotisia temaattisia ja/tai alueellisia ohjelmia tulostavoitteineen, ja tehtävä niitä varten ennakoivaa budjetointia useammaksi vuodeksi kerrallaan. Tässä yhteydessä rahoitusperiaatetta voisi harkita muutettavaksi sektorikohtaisesta teema- tai ohjelmakohtaiseksi. (UM, sektoriministeriöt)

Lähialueyhteistyömäärärahojen hallintojärjestelmä on hajanainen ja rahoituksen volyyymiin nähden raskas. Määrärahoja hallinnoidaan ulkoasiainministeriössä ja sektoriministeriöissä. Määrärahat on joissakin

tapauksissa siirretty myös suoraan hanketoteuttajina toimiville tilivirastoille (mm. aluehallinto- viranomaisille, yliopistoille ja tutkimuslaitoksille). Vastuullista viranomaista ei aina ole selkeästi määritelty.

Suositus 9:

Vastuukysymykset ministeriöiden välillä on selkiytettävä. Jokaisella hankkeella on oltava yksi vastuuorganisaatio ja yksi vastuuvirkamieheksi nimetty henkilö, joka seuraa hankkeen etenemistä. (UM, sektoriministeriöt)

Hankkeiden identifiointi näyttää kovin Suomi-vetoiselta, mikä on ymmärrettävääkin rahoitusrakenteen vuoksi. Hankesuunnittelu on kuitenkin pitkälti tehty yhdessä partnerien kanssa. Hanketoteuttajien valinnassa kilpailutuskäytännöt vaihtelevat. Jotkut ministeriöt ovat kilpailuttaneet valinnan, toisissa se on järjestetty suoravalinnalla. Hallinnollisia menettelytapoja (2001 ja 2009) ei tältä osin ole systemaattisesti noudatettu.

Suositus 10:

Yhteistyön ensimmäisellä osa-alueella (A) on tulevaisuudessa ehdottoman tärkeää saavuttaa tasavertaisuus niin ohjelmien ja hankkeiden identifiointinissa, toteutuksessa kuin rahoituksesakin. Toisella osa-alueella (B) identifiointi ja toteutus perustuvat monenvälisyyteen ja kolmannella osa-alueella (C) Suomen omiin tavoitteisiin. Kaikilla osa-alueilla tulisi kuitenkin rahoitettavien hankkeiden valintamenettelyissä (tarjouskilpailut tai hakukierrokset) pyrkiä kansainvälisesti käytössä olevaan tapaan pisteyttää hakemukset. Tätä varten on laadittava selkeät ohjeet. (UM)

Suositus 11:

Pietarin pääkonsulaatin sekä Petroskoin ja Murmanskin toimipisteiden roolia suomalais-rahoitteisessa yhteistyössä lähialueilla on vahvistettava mm. hankkeiden identifikaatiovaiheessa. (UM)

Suositus 12:

Hankkeita voisi mahdollisesti kilpailuttaa suurempina kokonaisuuksina tai kilpailuttaa puitesopimuksia, joista sitten kevyemmin menetelmin voisi myöhemmin kilpailuttaa varsinaisia hankkeita. (UM, sektoriministeriöt)

Hankeraportit ovat usein luonteeltaan varsin yleisiä. Niissä painopiste on usein aktiiviteettien raportoinnissa, kun taas hankkeen edistymisen analyysi joko puuttuu tai jää hyvin suppeaksi. Useimmissa hankeraporteissa tulosindikaattoreita ei ole esitetty selkeästi eikä Logical framework -lähestymistapaa (logframe) ole sovellettu.

Suositus 13:

Hankesuunnitelmien laatua ja hankkeiden raportointia tulee kehittää. Hankesuunnitelmissa tulee kuvata konkreettiset tavoitteet ja prosessi- ja tulosindikaattorit, joita käytetään hankkeen etenemisen kuvaamisessa toteutuksen aikana. (Hanketoteuttajat)

Suositus 14:

Aktiiviteettiperustaisesta raportoinnista tulee pyrkiä tulos pohjaiseen raportointiin, jossa kuvataan tapahtumien sijaan aikaansaannoksia. Yksi mahdollisuus on logframe -mallin käyttöönotto. (UM, hanketoteuttajat)

Suositus 15:

Hankesuunnittelun ja raportoinnin ohjeita (Hallinnolliset menettelytavat 2009) on selkiytettävä siten, että ohjeissa kerrotaan selkeästi, mitä suunnitelmilta ja edistymisraportilta vaaditaan, mitä asioita väli- ja loppuraporttien pitää sisältää, millä kielellä ne on kirjoitettava, kenelle jaettava ja miten (millaisin indikaattorein) hankkeiden tuloksia, tehokkuutta ja vaikutuksia tulisi mitata ja miten mittarit tulisi ottaa huomioon suunnittelussa ja raportoinnissa. (UM)

Suositus 16:

Hankehallinnon koulutusta on syytä järjestää hanketoteuttajille. (UM)

Systemaattista lähialueyhteistyöprojektien edistymisen monitorointia ja evaluointia ei vuosina 2004–2009 ole toteutettu. Tosin joillakin sektoreilla on tehty erillisevaluatioita (esim. ympäristö-, terveys- ja maatalousala).

Suositus 17:

Väliarviointeja, evaluointeja ja toiminnan tarkastuksia on käytettävä laadun parantamiseksi. Pitkissä hankkeissa tulee toteuttaa ulkopuolinen väliarviointi ja mittavat hankkeet tulee evaluoida. UM:n yhdessä sektoriministeriöiden kanssa tulee tehdä vuosittain suunnitelma, mitä hankkeita ja toimintoja evaluoidaan. Suunnitelman toteuttamiseen tulee varata tietty summa riippumattomia evaluatioita varten. Näin varmistetaan, että evaluointeja todella tehdään ja että niille löytyy myös tarvittavat resurssit. Myös pieniä projekteja tulee seurata. (UM, sektoriministeriöt)

Lähialueyhteistyön tulosten seuranta hankaloittaa indikaattoreiden puuttumisen (esim. millä kriteereillä arvioidaan tasapuolisen kumppanuuden saavuttamista) ohella myös terminologinen epäselvyys. Ministeriöissä ei ole yhteistä käsitystä siitä, mitä "tavanomainen viranomaistoiminta" tarkoittaa lähialueyhteistyön suhteen.

Suositus 18:

Viranomaisten on pyrittävä terminologian täsmentämiseen, jotta syntyy ministeriöiden ja muiden toimijoiden kesken mahdollisimman suuri yhteisymmärrys esimerkiksi siitä, mitä on "tavanomainen viranomaisyhteistyö" ja miten se eroaa ministeriöiden itse tai niiden alaisten laitosten toteuttamista hankkeista ja mitkä ovat yhteisesti sovitut tavoitteet pyrittäessä "tasavertaiseen kumppanuuteen". (UM, sektoriministeriöt) (ks. myös suositus 4.)

Tiedon ja kokemusten vaihto hankkeiden välillä ja erityisesti eri sektorien välillä on ollut vähäistä. Myös Venäjän puolella itsehallintoalueet (Pietari, Karjalan tasavalta, Murmanskin ja Leningradin alueet) ovat vaihtaneet keskenään hankkeista saatuja kokemuksia verrattain vähän.

Suositus 19:

Tiedon ja kokemusten vaihtoa sekä hankkeiden välillä että erityisesti sektorien välillä on lisättävä. Hankkeiden tuotoksien pitäisi olla laajemmin saatavilla ja kokemusten vaihdolle on luotava mahdollisuuksia ja foorumeita (kumppanitapaamisia, tiimitapaamisia, raporttien laajempaa jakelua, nettisivuille tietoja yms.). (UM, sektoriministeriöt, hanketoteuttajat)

Tiedotus Suomessa ja hankehallinnointi on vuosina 2004–2009 tarkoitettu toteutettavaksi sektori- ministeriöiden ja hanketoteuttajien kautta. Yhtenäisiä tiedotusohjeita ministeriöille ja hanketoteuttajille ei ole annettu. Tämä on heijastunut siinä, että lähialueyhteistyön tulosten näkyvyys Suomessa on ollut vaatimatonta. Myöskään UM:n viestintä lähialueyhteistyön rahoitusmahdollisuuksista ei ole tavoittanut riittävästi yksityissektorin toimijoita, varsinkaan pk-yrityksiä.

Suositus 20:

Hankkeiden raporteille ja julkaisuille suositellaan luotavaksi yhtenäinen ilme ja kehitettäväksi julkaisujen levittämismekanismi, joka lisää suomalaisrahoitteisen hanketoiminnan näkyvyyttä ja vaikuttavuutta. Mikäli venäläinen osapuoli tulee rahoitukseen mukaan, tästä on sovittava yhdessä. UM:n ja hanketoteuttajien on lisättävä tiedottamista kansalaisille. (UM, hanketoteuttajat)

Suositus 21:

Julkaisua lähialueyhteistyön toteutusvaiheessa olevista hankkeista kannattaa kehittää vastaamaan paremmin käyttäjien tarpeita. Niille, jotka tarvitsevat yksityiskohtaista tietoa hankkeista, voitaisiin laatia vuosittain rahoitettujen hankkeiden lista. Suuren yleisön käyttöön olisivat hyvin suunnitellut painetut ja verkossa julkaistut esitteet käyttökelpoisempia. (UM)

7. Lähdeluettelo

Aarva Pauliina 2011. Suomen ja Venäjän välinen sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö. Evaluaattoraportti Impact Consulting Oy Ltd. Ulkoasiainministeriö. Edita Oyj Helsinki.

Alhojärvi Pekka ja Salmi Anne-Marie 2011. Suomalaisten pk-yritysten hankevalmistelutuki Venäjällä vuosina 2003–2009. Evaluaattoraportti. Impact Consulting Oy Ltd. Ulkoasiainministeriö. Edita Oyj Helsinki.

Asetus 2002. Valtioneuvoston asetus N:o 1197 avustusten myöntämisestä ympäristöhankkeisiin Suomen lähialueilla Itä- ja Keski-Euroopassa. Annettu Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2002.

EAY/ENPI 2007–2013. Yhteistyö yli rajojen. Työ- ja elinkeinoministeriö ja ulkoasiainministeriö. Esite. Edita Prima.

EBRD 2010. Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin verkkosivut. www.ebrd.com.

Finnvera 2010. www.finnvera.fi

Fintra 2009. Competence assessment of Finnish companies in Russia. September 10, 2009. Helsinki. www.fintra.fi

Hallinnolliset menettelytavat 2001. Suomen lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat, 26.5.2000, uudistettu versio 12.7.2001. Ulkoasiainministeriö 2001.

Hallinnolliset menettelytavat 2009. Suomen lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat, uudistettu versio 12.2.2009. Ulkoasiainministeriö 2009.

Hallitusohjelma 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Edita Prima. Helsinki 2007.

Hallituksen Venäjä-toimintaohjelma 2009. Venäjä-toimintaohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.2009. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 3/2009.

Hankintalaki 2007. Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

IFC 2010. Kansainvälisen rahoitusyhtiön verkkosivut. www.ifc.org

KKK 2007. Business environment trends in Europe 2007. Keskuskauppakamari. 2007 Verkkosivut. www.keskuskauppakamari.fi

Kosonen Riitta. 2003. Luoteis-Venäjän alueiden rakennemurros talousseurannan kohteena. Venäjän ja Baltian keskus, Helsingin kauppakorkeakoulu. Terra (2003) 115:2, s. 89–97. Helsinki.

Lähialueyhteistyö 2009. Lähialueyhteistyö. Esite. Ulkoasiainministeriö 2009. Edita Oyj.

Lähialueyhteistyösopimus 1992. Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella, 20.01.1992. (62/1992)

NDPHS 2010. Pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveystalouden verkkosivut. www.ndphs.org. Haettu 15.7.2010.

NEFCO 2010. Pohjoismaisen ympäristörahoituksen verkkosivut. www.nefco.org Haettu 15.9.2010.

Nopef (2010). Pohjoismaiden Projektivientirahaston verkkosivut: www.nopef.com 15.9.2010.

Norden 2010. Pohjoismaiden ministerineuvoston verkkosivut. <http://www.norden.ru/Article.aspx?id=183&lang=en>.

PMC 2004. Project Cycle Management Guidelines. 2004. Volume 1. Aid Delivery Methods. European Commission 2004. http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf

Radvilavicius & Mezhevich 2010. Role of Cross Border Co-operation between the European Union and the Russian Federation in Bilateral and Regional Economic Development Programmes. Prepared by Sarunas Radvilavicius and Nikolay Mezhevich within the project "Cross-border cooperation in the context of EU-Russia Regional Dialogue. (119860/C/CV/multi LOT No7). 2010.

Rosstat 2010. Venäjän federaation valtiollinen tilastopalvelu. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ (Росстат). РЕГИОНЫ РОССИИ. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ 2009. СТАТИСТИЧЕСКИЙ СБОРНИК. Москва 2009. <http://www.gks.ru/> Haettu 23.8.2010.

Selvitys 1998. Selvitys lähialueyhteistyön menettelytavoista, hallinnosta ja niiden kehittämistarpeista, II luonnos 20.3.1998. Helsingin Yliopiston Tietopalvelut Oy. HUKS 1998.

SIDA 2010. Swedish International Development Cooperation Agency. Vårt arbete i Ryssland. <http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Europa/Ryssland/Vart-arbete-i-Ryssland/>

Strategia 2004. Tuesta kumppanuuteen – Suomen lähialueyhteistyön strategia. Ulkoasiainministeriö 22.4.2004.

Tarkastuskertomus 2003. Lähialueyhteistyöhankkeet. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 42/2003.

Toimintaohjelma 2005. Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuoteen 2006 saakka. Ulkoasiainministeriö. 2.2.2005. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9294&GUID={38be4ad7-4aa2-48fc-8e6e-3392d95a9a3d}>

Toimintaohjelma 2009. Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella toteutettavan Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyön toimintaohjelma vuosiksi 2009–2011. Esitteessä Lähialueyhteistyö s. 17–20. Ulkoasiainministeriö 2009. Edita Oyj.

WANO 2006. WANO:n tilastot (World Association of Nuclear Operators, ydinvoiman käyttäjien maailmanlaajuinen yhdistys). WANO: V14 No 2 2006 "Plant Profile: Improved, longer lasting Kola". <http://www.wano.info/>

Venäläinen Raisa 2011. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyö Venäjällä vuosina 2004–2009. Evaluaatioraportti. Impact Consulting Oy Ltd. Ulkoasiainministeriö. Edita Oyj Helsinki.

Media-aineisto:

Aamulehti 7.8.2010. Sailaksen sirppi uhkaa lopettaa Suomen raha-avun Venäjälle. Uutisjuttu.

Helsingin Sanomat 12.8.2010. Pääkirjoitus: Suomen Venäjän-tukirahat syyniin.

Helsingin Sanomat 13.8.2010. Lähialueyhteistyöhankkeista tulee valita tärkeimmät, MieliPide. Anna-Liisa Heusala.

Helsingin Sanomat 19.8.2010. Stubb: Viesti Venäjälle on, että maailma on muuttunut. Uutisjuttu.

Helsingin Sanomat 5.9.2010. Venäjä-keskustelua käydään asian vierestä. Vieraskynä-palsta. Susanna Hast.

Ilta-lehti verkkoblogi 24.8.2010.

Ilta-lehti.fi 12.8.2010.

Kauppalehti.fi 5.8. ja 6.8.2010.

Savon Sanomat 19.8.2010. Yhteistyö kannattaa. MieliPide. Ossi Martikainen.

Savon Sanomat 7.8.2010. Sailakselta löytyy aina uusia listoja. Pääkirjoitus.

Suomen Kuvalehti 16.7.2010. Yöpakkasia. Puheenvuoro. Simo Pietiläinen.

Yle atubi.yle.fi, keskustelu 16.9.2010.

Yle TV 1, A-studio 4.8.2010 Raimo Sailaksen haastattelu.

Yle TV 1, A-studio 11.8.2010 Paavo Väyrysen haastattelu.

Liite 1: Tehtäväkuvaus

Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön (2004–2009) kokonaisvaltainen evaluaatio

Liite A – Tehtäväkuvaus

Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön kokonaisvaltainen evaluaatio

1.	Tausta	75
1.1	Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö	75
1.2	Muut lähialueyhteistyön maantieteelliseen alueeseen kohdistuvat aloitteet ja kehityspolitiikat sekä muiden rahoittajien ohjelmat	81
2.	Toimeksiannon tarkoitus, konkreettiset tavoitteet ja odotetut tulokset	85
2.1	Toimeksiannon tarkoitus	85
2.2	Toimeksiannon konkreettiset tavoitteet	85
2.3	Toimeksiannon odotetut tulokset (evaluaatioraportit)	85
3.	Tehtävät ja työskentelytavat (metodologia)	85
4.	Evaluaatiokysymykset	86
4.1	Toteutettuun lähialueyhteistyöhön (menneisyyteen) liittyvät kysymykset	86
4.2	Lähialueyhteistyön tulevaisuuteen ja kehitykseen liittyvät kysymykset	90
5.	Raportointi ja laskutus	90
6.	Vaadittavat asiantuntijat	91
7.	Asiantuntijoiden ja tarjoajien esteettömyys	92
8.	Evaluointityön aikataulu	92
9.	Hinta	92
10.	Valtuudet	92

1. Tausta

1.1. Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö

Lähialueyhteistyön poliittinen viitekehys, tavoitteet ja maantieteellinen toiminta-alue

Suomen ja Venäjän hallitukset solmivat vuonna 1992 sopimuksen ”yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella” (nk. lähialueyhteistyösopimus). Sopimus mahdollisti Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön aloittamisen.

Lähialueyhteistyön tavoitteet ovat alueellisen vakauden edistäminen, tasapainoisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen tukeminen, oikeusvaltion kehittäminen sekä hallinnon ja lainsäädännön uudistaminen. Lisäksi yhteistyöllä on pyritty vähentämään ympäristö- ja ydinturvariskejä, edistämään turvallisuutta, kehittämään sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa.

Lähialueyhteistyösopimuksen lisäksi toimintaa ovat ohjanneet Suomen hallituksen lähialueyhteistyön monivuotiset toimintastrategiat. Ensimmäinen hallituksen lähialueyhteistyön toimintastrategia vahvistettiin vuonna 1993. Strategiaa uudistettiin vuonna 1996 ja jälleen vuosina 1999 ja 2000 (kyseiset toimintastrategiat kattoivat Venäjän lisäksi myös Keski- ja Itä-Euroopan maiden toimintaohjelmat). Nykyisin lähialueyhteistyötä toteutetaan valtioneuvoston 22.4.2004 vahvistaman lähialueyhteistyön strategian mukaisesti.

Vuoden 2004 lähialueyhteistyöstrategian voimaantulon seurauksena lähialueyhteistyö Baltian maiden kanssa päättyi niiden liittyttyä Euroopan unioniin ja lähialueyhteistyön painopiste on sen jälkeen ollut Venäjällä, jossa pääkohdealueena on Luoteis-Venäjä, erityisesti Suomen lähialueet; Murmanskin ja Leningradin alueet, Karjalan tasavalta sekä Pietarin kaupunki. Uudessa strategiassa asetettiin myös tavoitteeksi siirtyminen

avustusluontoisesta toiminnasta suomalaisia ja venäläisiä osapuolia hyödyttäväksi tasavertaiseksi yhteistyöksi. Strategian mukaisesti lähialueyhteistyö on osa laajempaa yhteistyökokonaisuutta, jolle Euroopan unionin naapuruuspolitiikka, pohjoisen ulottuvuuden politiikka sekä Euroopan unionin Venäjä-politiikka luovat poliittisen viitekehysten.

Joitakin toimintasektoreita ohjaa lähialueyhteistyön yleisen strategian lisäksi ministeriöiden omat toimialakohtaiset lähialueyhteistyöstrategiat. Tällä hallituskaudella lähialueyhteistyötä on lisäksi linjattu siten, että se suuntautuu aiempaa enemmän taloudellisen yhteistyön edistämiseen. Ympäristö, säteily- ja ydinturvallisuus ja sosiaali- ja terveysala säilyvät edelleen tärkeinä yhteistyöaloina. Hallitus vahvisti huhtikuussa 2009 Venäjä-toimintaohjelman, johon lähialueyhteistyö sisältyy kiinteänä osana.

Lähialueyhteistyön tämänhetkisessä toimintaympäristössä jatketaan pyrkimystä tasavertaiseen kumppanuuteen. Lisäksi lähialueyhteistyössä on tulevana vuosina entistäkin tärkeämpää varmistaa synergiaedut muiden rahoitusohjelmien kanssa, erityisesti kun Euroopan unionin ja Venäjän uudet monenväliset raja-alueyhteistyöohjelmat (ENPI CBC) alkavat Suomen ja Venäjän raja-alueilla.

Lähialueyhteistyön koordinointi

Vuoden 1992 lähialueyhteistyösopimuksen mukaisesti toimintaa koordinoi hallitustenvälinen lähialueyhteistyön kehittämisryhmä. Kehittämisryhmään kuuluvat Suomen puolelta lähialueyhteistyötä toteuttavat ministeriöt ja asianomaisten maakuntaliittojen edustajat ja Venäjän puolelta neljän lähialueen (Murmanskin alue, Karjalan tasavalta, Leningradin alue, Pietarin kaupunki) ja sen keskushallinnon edustajat. Venäjän keskushallinnossa lähialueyhteistyöstä on vastannut ulkoministeriö, mutta vastuu siirtyi loppuvuonna 2009 alueellisen kehityksen ministeriölle. Lähialueyhteistyön kehittämisryhmä kokoontuu joka kolmas vuosi yhteiskokoukseen, jossa se määrittelee yhteistyön yleiset suuntaviivat ja hyväksyy monivuotiset toimintaohjelmat. Hallitustenvälisen kehittämis-

ryhmän alaisuudessa toimii neljä alueryhmää, jotka kokoontuvat yleensä vuosittain, ja joiden tehtävänä on valmistella ja käsitellä yhteishankkeita sekä seurata niiden toteutusta ja tuloksia.

Lähialueyhteistyömäärärahat ja niiden jakauma kohdealueille ja sektoreille

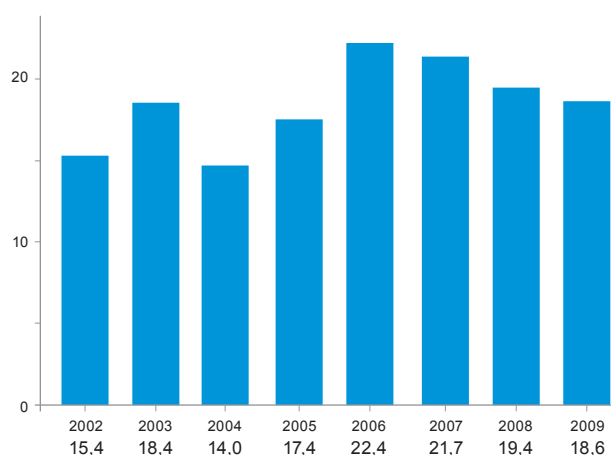
Suomi on 1990-luvun alusta lähtien tukenut Venäjän kanssa toteutettuja lähialueyhteistyöhankkeita yhteensä 293 milj. eurolla. Suomen lahja-apuna annettava hankerahoitus on siten ollut vuosittain 14–22 milj. euroa. Myös venäläinen osapuoli osallistuu enenevässä määrin hankkeiden kustannuksiin. Venäläisen rahoituksen määrä vaihtelee sektoreittain ja hankkeittain. Monenvälisissä hankkeissa rahoittajina ovat lisäksi muut valtiot ja/tai kansainväliset rahoituslaitokset.

Kokonaisuudessaan lähialueyhteistyön määrärahoja on kohdistettu eniten ympäristösektorille, sosiaali- ja terveyssektorille sekä säteily- ja ydinturvallisuuden parantamiseen. Vuoden 2004 strategian voimaantulon jälkeen ja erityisesti tällä hallituskaudella lähialueyhteistyön toimintaa on suunnattu aiempaa enemmän laaja-alaiseen taloudelliseen yhteistyöhön, joka on vuosina 2008–2009 ollut suurin sektori. Määrärahojen jakauma kohdealueiden välillä on ollut tasainen pienestä vuosittaisesta vaihtelusta huolimatta. Huomattava osa määrärahoista on käytetty hankkeisiin, jotka on toteutettu useammalla kuin yhdellä kohdealueella.

Lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat

Lähialueyhteistyötä toteutetaan ”Suomen lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat” -ohjeiston mukaisesti. Ohjeisto luotiin vuonna 2000; tällä hetkellä käytössä on uudistettu versio, joka tuli voimaan 12.2.2009.

Lähialueyhteistyön hallinnoinnista Suomessa vastaa ulkoasiainministeriö sekä kymmenen muuta eri sektoreista vastuussa olevaa ministeriötä/toimijaa:



Suomen määrärahat lähialueyhteistyöhön Venäjällä (milj. euroa)

ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö sekä säteilyturvakeskus. Pääosa lähialueyhteistyömäärärahoista on budjetoitu ulkoasiainministeriön pääluokkaan. Ulkoasiainministeriö vastaa lähialueyhteistyön koordinaatiosta, menettelytapojen kehittämistä sekä määrärahojen oikeaan ja tarkoituksenmukaiseen käyttöön liittyvästä valvonnasta. Lisäksi ulkoasiainministeriö seuraa hanketoiminnan tuloksellisuutta ja laatua. Sektorikohtaisten hankkeiden hallinnointi on sektoriministeriöiden vastuulla. Ne vastaavat hankkeiden suunnittelusta, toteutuksen ohjaamisesta, valvonnasta ja rahoituksen maksatuksesta toteuttajille. Ne myös identifioivat uudet hankkeet sektorillaan ja tekevät niistä ehdotuksen seuraavan vuoden käyttösuunnitelmaan liitettäväksi.

Toimintasektorit

Lähialueyhteistyötä toteutetaan seuraavilla sektoreilla:

1. Ympäristö

Ympäristöalan lähialueyhteistyö tähtää ympäristön tilan parantamiseen Suomen lähialueilla. Hankkeilla edistetään erityisesti Itämeren suojelua jätevesikuormitusta vähentämällä sekä ympäristöhallinnon kehittämistä ja luonnonsuojelua. Suurin osa on määrärahoista on kohdennettu suuriin kansainvälisiin investointihankkeisiin kuten Pietarin lounaisen jätevedenpuhdistamon ja pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoksen rakentamisen rahoitukseen. Lähialueyhteistyövaroin Suomi on lisäksi osallistunut EBRD:n hallinnoiman Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden tukirahastoon, jossa Suomen rahoitusosuus ympäristöhankkeisiin on yhteensä 16 milj. euroa. Suomi on rahoittanut myös NEFCO:n hallinnoimaa pohjoismaiden ympäristökehitysrahaston ympäristöinvestointien lainanlievennysohjelmaa yhteensä 6,5 milj. eurolla sekä NEFCO:n puhtas tuotanto -ohjelmaa 250.000 eurolla. Suomi on osallistunut myös joidenkin Arktisen neuvoston ympäristöhankkeiden rahoittamiseen lähialueyhteistyömäärärahoista, esimerkiksi Arktisen alueen saastumisen torjuntaohjelma. Lähialueyhteistyötä ympäristösektorilla hallinnoi ympäristöministeriö. Ympäristösektorin lähialueyhteistyö pohjautuu lähialueyhteistyön strategian ja toimintaohjelman lisäksi erilliseen ympäristöministeriön lähialuestrategiaan. Ympäristöministeriöllä on myös oma ympäristösektorin lähialueyhteistyön hanke-toiminnan menettelytapaohjeisto sekä viestintäsuunnitelma. Vuosina 2004–2009 ympäristösektorilla on toteutusvaiheessa ollut yli sata hanketta, joiden kokonaisarvo on noin 26 milj. euroa, minkä lisäksi on kohdennettu 16 milj. euroa pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden ympäristöhankkeisiin. Kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyömäärärahoista on lisäksi rahoitettu joitakin ympäristöalan hankkeita.

2. Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveyssektorin lähialueyhteistyön painopistealueita ovat tarttuvien tautien torjunta, terveellisten elämäntapojen edistäminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittäminen. Sosiaalialalla kohderyhminä ovat erityisesti lapset ja nuoret. Sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyöhankkeiden hallinnoinnista vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Vuosina 2003–2005 sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyön toimintaa ohjasi erillinen sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyön toimintaohjelma. Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi Suomi osallistuu lähialueyhteistyövaroin sosiaali- ja terveysalan monenväliseen yhteistyöhön. Suomi on kanavoinut lähialueyhteistyövaroja pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveyskumppanuuden hankeputken kautta 1,5 milj. euron arvosta. Suomi on myös osallistunut joidenkin alueellisten toimijoiden hankkeiden rahoitukseen, esimerkiksi Barentsin Euroarktisen neuvoston HIV/AIDS hankkeeseen Barentsin ja pohjoisen ulottuvuuden kumppanuusohjelman alueella, johon on kohdennettu yhteensä 1,6 milj. euroa. Lisäksi Suomi on tukenut WHO:n tuberkuloosi- ja HIV-hankkeita, ILO:n katulapsihankkeita Pietarissa ja Leningradin alueella sekä ILO:n työterveys-hanketta. Pääosa lähialueyhteistyövaroin rahoitetuista kansalaisjärjestöhankkeista on myös ollut sosiaali- ja terveysalan hankkeita. Vuosina 2004–2009 sosiaali- ja terveyssektorin hankkeisiin on kohdennettu lähialueyhteistyömäärärahoista noin 15 milj. euroa, ja toteutusvaiheessa on ollut noin 70 hanketta.

3. Taloudellinen yhteistyö

a) Elinkeinoelämän alalla lähialueyhteistyön tavoitteena on yritystoiminnan ja innovaatio- ja teknologiayhteistyön edistäminen. Vuosina 2004–2009 toteutusvaiheessa on ollut noin 25 hanketta, joiden kokonaisarvo on noin 3 milj. euroa. Yksi esimerkki hankkeista on FinRus -koulutusohjelma, jonka piirissä koulutetaan nuoria venäläisiä yritysjohtajia Suomessa ja suomalaisia nuoria yritysjohtajia Venäjällä tavoitteena naapurimaan liikkeenjohtokulttuurin ja yritysikäntöjen

omaksuminen. Hanketoiminnan avulla Venäjälle on perustettu myös yrityskeskuksia, esimerkiksi Aunuksen ja Murmanskin yrityskeskukset, jotka tarjoavat koulutus- ja muita palveluja suomalaisille ja venäläisille yrityksille, sekä tuettu naisyrittäjyyttä. Suomi on kohdentanut tukea elinkeinoelämän lähialueyhteistyöhön myös monenvälisiä kanavia pitkin, kohdentamalla yhteensä 4,9 milj. euroa IFC:n lähialueyhteistyörahoistoon, jonka varoja käytetään IFC:n hankkeisiin elinkeinoelämän tukemiseksi Luoteis-Venäjällä. Elinkeinoelämän alalla lähialueyhteistyöstä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö.

b) Vuodesta 2003 alkaen lähialueyhteistyövaroista on osoitettu erillinen suomalaisten pk-yritysten hankevalmisteluun tarkoitettu määräraha, jonka tarkoituksena on alentaa suomalaisten yritysten kynnystä suunnitella ja aloittaa liiketoiminta Venäjällä. Rahoitettavilla hankkeilla pyritään käynnistämään tai edelleen kehittämään suomalais-venäläistä tuotannollista tai muuta yritystoiminnan yhteistyötä. Lähialuemäärärahoista maksettava hankekohtainen avustus on korkeintaan 50.000 euroa ja korkeintaan 50 % hankkeen toteutuneista kustannuksista. Vuosina 2003–2009 toimintaan on kohdennettu yhteensä 3,8 milj. euroa, ja rahoituspäätöksiä on marraskuun 2009 loppuun mennessä tehty 138 hankkeelle. Hakuaika on jatkuva. Asiantuntijaorganisaationa toimii Finnvera Oyj.

c) Liikenne-, logistiikka- ja viestintäalan lähialueyhteistyön tavoitteena on luoda hyvät toimintaedellytykset Suomen ja lähialueiden väliselle liikenteelle sekä edistää kaupan, logistiikan ja tietoyhteiskunnan alalla tapahtuvaa kehitystä. Tavoitteena on kehittää erityisesti Suomen ja Venäjän välisiä yhteyksiä. Hankkeilla on tuettu muuan muassa logististen tietojärjestelmien yhteensopivuutta sekä liikenneturvallisuutta. Vuosina 2004–2009 toteutusvaiheessa on ollut 20 hanketta, joiden kokonaisarvo on noin 3 milj. euroa. Yhteistyöstä vastaa liikenne- ja viestintäministeriö.

d) Energia-alan lähialueyhteistyön tavoitteena on antaa teknistä tukea lähialueiden energiainfrastruktuurin kunnostamiseksi ja modernisoimiseksi

nykyaikaisten, myös ympäristöä suojelevien, teknologioiden pohjalta. Hankkeilla on muuan muassa toteutettu lähialueiden eri kaupunkien sähkönjakeluverkostoiden kehittämisen ja kunnossapitosuunnitelmia ja edistetty energia- ja tehokkuuteen liittyvää tietoutta. Vuosina 2004–2009 toteutusvaiheessa on ollut noin 15 hanketta, joiden kokonaisarvo on noin 1,5 milj. euroa. Yhteistyöstä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö.

e) Työhallinnon hankkeilla on pyritty kehittämään yhteyksiä Suomen ja lähialueiden työ- ja maahanmuuttoviranomaisten kesken, jotta työvoiman saatavuus ja liikkuvuus Suomen ja Luoteis-Venäjän välillä olisi paremmin ennakoitavissa. Hankkeilla on lisäksi pyritty parantamaan inkerinsuomalaisten elinoloja heidän asuinalueillaan, muun muassa toteuttamalla yrittäjä-, matkailu- ja koulutushankkeita. Vuosina 2004–2009 toteutusvaiheessa on ollut alle kymmenen hanketta. Lähialueyhteistyötä työhallinnon alalla koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö.

f) Suomen ja Venäjän tullilaitosten välisen yhteistyön tavoitteena on tehostaa ulkomaankaupan logistiikkaan liittyviä prosesseja ja toimintatapoja. Niiden välillä on vuosina 2004–2009 toteutettu muutama lähialueyhteistyöhankke, joiden avulla on pyritty tarkastelemaan Venäjän kauppaan liittyviä prosesseja ja niihin liittyviä ongelmia, sekä löytämään yhteiset lähestymistavat niiden joustavaksi ratkaisemiseksi. Tullialan hankkeita koordinoi valtiovarainministeriö.

4. Säteily- ja ydinturvallisuus

Suomen ja Venäjän yhteistyötä ydinturvan alalla toteuttaa Säteilyturvakeskus. Yhteistyön tärkein tavoite on Leningradin ja Kuolan ydinvoimaloiden käyttöturvallisuuden parantaminen. Ydinturva-alan yhteistyö koostuu viidestä osa-alueesta, joilla tapahtuva yhteistyö on luonteeltaan jatkuva: ydinvoimaloiden käyttöturvallisuus, Venäjän säteilyturvallisuudesta vastaavan viranomaisen toiminnan kehittäminen, onnettomuusvalmius ja säteilyvalvonta, ydinmateriaalin valvonta

sekä ydinjätteiden käsittely. Vuosina 2004–2009 ydinturva-alalla on ollut toteutusvaiheessa parikymmentä hanketta, joihin kyseisellä ajanjaksolla on kohdennettu noin 9 milj. euroa. Suomi osallistuu lähialuevaroin myös EBRD:n hallinnoiman pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden tukirahastoon, jossa Suomen rahoitusosuus ydinturvahankkeisiin on 2 milj. euroa, sekä EBRD:n ydinturvallisuusrahaston toimintaan (Nuclear Safety Account, NSA), jossa Suomen rahoitusosuus on 6 milj. euroa.

5. Maa- ja metsätalous

Maa- ja metsätalouden lähialueyhteistyön tavoitteena on luoda edellytyksiä uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle ja monipuoliselle käytölle, maatalouden ja muiden maaseudun elinkeinojen kehittymiselle sekä edistää elintarvikkeiden laatua ja turvallisuutta. Maa- ja metsätalouden alan hankkeisiin on viime vuosina kohdennettu noin miljoona euroa vuodessa. Vuosina 2004–2009 on toteutusvaiheessa ollut noin 30 hanketta ja 5 ohjelmaa, joiden kokonaisarvo on noin 8 milj. euroa. Yksi esimerkki hankkeista on maa- ja elintarviketuotannon neuvonnan ohjelma, jonka puitteissa on koulutettu lähialueiden karjatalous- ja meijeriyrittäjiä elintarvikkeiden laatuksymyksissä sekä pyritty parantamaan ruokinnassa käytettävän nurmirehun laatua. Hanketoiminnan avulla on myös annettu neuvontaa kalatalouden alalla, koulutettu metsäalan asiantuntijoita ja tuettu marjanviljelyn ja lammastalouden kehittämistä ja markkinointia. Muutama hanke on keskittynyt kasvi- ja eläintautien (esim. perunarutto, raivotauti) torjuntaan. Yhteistyöstä vastaa maa- ja metsätalousministeriö ja luonnon monimuotoisuuden kehittämiseen liittyvissä hankkeissa lisäksi ympäristöministeriö. Hanketoteuttajina maa- ja metsätalouden lähialueyhteistyöhankkeissa ovat olleet neuvontajärjestöt, tutkimuskeskukset, yritykset, koetilat, oppilaitokset, ympäristökeskukset ja kansalaisjärjestöt. Joitakin maa- ja metsätalouden alaan liittyviä hankkeita on rahoitettu myös kansalaisjärjestöjen lähialuetukimäärärahoista.

6. Oikeusala

Oikeusalan lähialueyhteistyö keskittyy erityisesti Venäjän oikeusjärjestelmää kehittäviin hankkeisiin. Hankkeet ovat kohdistuneet maksuttoman oikeusapujärjestelmän kehittämiseen, kohdealueiden oikeusviranomaisten koulutukseen, tuomioistuinlaitosten yhteistyöhön sekä vankeinhoidon terveydenhuollon ja työtoimintojen kehittämiseen. Yhteistyöhankkeita toteutetaan lisäksi korruption torjunnassa ja kansainvälisen oikeusavun kehittämisessä rikos- ja siviiliasioissa. Vuosina 2004–2009 toteutusvaiheessa on ollut 13 hanketta, jotka koostuvat useista osahankkeista, ja joiden kokonaisarvo on noin 3 milj. euroa. Suurin osa hankkeista toteutetaan viranomaisyhteistyönä. Oikeusalan lähialueyhteistyöstä vastaa oikeusministeriö. Yhteistyö perustuu lähialueyhteistyön strategian ja toimintaohjelman lisäksi Suomen ja Venäjän oikeusministereiden vuonna 1998 allekirjoittamaan sopimukseen Suomen ja Venäjän oikeusministeriöiden yhteistyöstä, oikeusministereiden allekirjoittamaan pöytäkirjaan yhteistyön painopistealueista vuosille 2005–2010 sekä oikeusalan yhteistyöohjelmiin vuosille 2003–2004, 2005–2006, 2007–2008 ja 2009–2010. Oikeusministeriöllä on lisäksi uusi Venäjä strategia vuosille 2009–2015.

7. Sisäasiat ja lainvalvonta

Suomen ja Venäjän lainvalvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä, jonka tavoitteena on torjua rajatylittäviä rikoksia. Rajanvalvontaviranomaisten ja poliisien yhteistyön tavoitteena on erityisesti rajatylittävän huumausainerikollisuuden katkaiseminen. Lähialueyhteistyöhankkeilla on kehitetty poliisien ja rajanvalvontaviranomaisten tietojenvaihtoa ja toteutettu operatiivisia toimenpiteitä. Hankkeet on toteutettu pääosin viranomaisyhteistyönä. Kahdenvälisen hankkeiden lisäksi Suomi on osallistunut UNDCP:n, UNODC:n ja IOM:n huumeiden ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvien hankkeiden rahoitukseen. Sisäasioissa on toteutettu myös hankkeita, joiden tavoitteena on kehittää Venäjän ja Suomen maahanmuuttoviranomaisten

yhteistyötä mm. maahanmuuton valvonnan ja turvapaikanhakijoiden oikeudellisen aseman määrittelyn osalta. Hankkeita on toteutettu myös pelastusalalla, jolla hankkeet ovat keskittyneet erityisesti lähialueiden palotoimen kehittämiseen ja paloviranomaisten väliseen yhteistyöhön. Toteuttajina ovat olleet lääninhallitukset ja pelastusopisto. Vuosina 2004–2009 on toteutettu yhteensä 15–20 sisäasioiden alan hanketta, joiden kokonaisarvo on noin 4 milj. euroa. Yhteistyöstä vastaa sisäasiainministeriö.

8. Opetusala

Opetusalan lähialueyhteistyön päätavoitteena on koulutus-, nuoriso- ja kulttuurialan hankkeiden toteuttaminen tiiviissä yhteistyössä alueellisten toimijoiden kanssa. Hanketoiminnalla tuetaan yliopistojen välisiä maisteriohjelmia ja muuta yhteistyötä, Venäjän yliopistojen koulutusjärjestelmien nykyaikaistamista. Merkittävin viime vuosien hankkeista on ollut Cross Border University -hanke, jossa kehitetään mukana olevien suomalaisten ja venäläisten yliopistojen välille kuuden eri alan maisteriohjelmia yhteistutkintoina. Myös marraskuussa 2009 perustetun pohjoisen ulottuvuuden instituutin toimintakonseptin kehittämishanke on yksi merkittävä opetusalan lähialueyhteistyöhanke. Lisäksi opetusalan yhteistyössä on osallistuttu Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) EuroFaculty-hankkeisiin Kaliningradissa ja Pihkovassa. Opetusalan lähialueyhteistyöstä vastaa opetusministeriö. Hanketoteuttajina opetusalan lähialueyhteistyöhankeissa ovat olleet pääasiassa yliopistot ja kansalaisjärjestöt. Vuosina 2004–2009 toteutusvaiheessa on ollut noin 20 hanketta, joiden kokonaisarvo on noin 4,5 milj. euroa. Monia vähemmistökielten ja -kulttuurien tukemiseen liittyviä ja nuorisoasioihin liittyviä hankkeita on rahoitettu lisäksi kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötukimäärärahoista ja edustustojen pienhankemäärärahoista.

9. Kansalaisyhteiskunta

a) Kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki: Vuodesta 1997 on vuosittain järjestetty hakukierros kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuen valtionavustuksille. Määrärahat ovat vuodesta 2005 lähtien olleet 1–1,5 milj. euroa vuodessa. Vuosina 2004–2009 on tehty yhteensä 240 rahoituspäätöstä, joiden kokonaissumma on hieman yli 7 milj. euroa. Määrärahoilla on tuettu 111 hanketta, joiden toteuttajina on ollut 67 eri kansalaisjärjestöä. Hankkeet ovat kohdistuneet ensisijaisesti sosiaali- ja terveystieteiden alalle. Niillä on kehitetty muuan muassa lastensuojelua, ehkäisevää päihdetyötä ja mielenterveystyötä sekä parannettu vammaisten asemaa. Hankkeilla on lisäksi edistetty ympäristötietoutta, koulutettu kansalaisjärjestötoimijoita sekä tuettu kansalaisyhteiskunnan vahvistamista muilla aloilla. Kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötukea hallinnoi ulkoasiainministeriö.

b) Edustustojen pienhankemääräraha: Suomen Pietarin ja Moskovan edustustojen käyttöön on vuodesta 1997 myönnetty määrärahoja pienhanketyhteistyöhön. Myös Petroskoin toimipisteelle on kohdennettu määrärahoja vuonna 2009. Rahoitus on tarkoitettu kansalaisyhteiskuntaa vahvistavien pienhankkeiden tukemiseen ja suuren osan hankkeista ovat toteuttaneet venäläiset kansalaisjärjestöt. Määrärahojen suuruus on vaihdellut vuosittain. Koko ohjelman aikana Moskovan suurlähetystölle on myönnetty 220.000 euroa, Pietarin pääkonsulaatille 184.000 euroa ja Petroskoin toimipisteelle 7.600 euroa. Edustustot vastaavat itsenäisesti hankkeiden valinnasta, rahoituksesta, seurannasta ja valvonnasta. Määrärahoilla on toteutettu yhteensä noin kaksi sataa hanketta.

10. Muu hallinnon kehittäminen

Lähialueyhteistyötä toteutetaan myös muilla sektoreilla, joilla rahoituksen osuus on pieni. Lähialueyhteistyöllä on tuettu muuan muassa paikallishallinnon kehittämistä. Hankkeiden avulla on koulutettu kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä ja vahvistettu keskeisten kunnallisten

organisaatioiden toimintaa. Yhteistyötä on toteutettu pääosin viranomaisyhteistyönä sekä kunta-, virasto- ja laitosvierailuiden muodossa. Yhteistyössä mukana ovat olleet myös yritykset, yrittäjäyhdistykset sekä kansalaisjärjestöt. Hankkeita on viime vuosina toteutettu muutamia noin 1 milj. eurolla. Yhteistyötä on myös tilastoalalla, jossa pyritään vaikuttamaan Venäjän ja erityisesti Suomen lähialueiden tilastotietojen kansainväliseen vertailtavuuteen ja edesautetaan Venäjän integroitumista kansainvälisiin tilastostandardeihin. Venäjällä yhteistyötahoina on erityisesti Venäjän keskushallinnon tilastovirasto, mutta myös lähialueiden aluetailastovirastot. Käynnissä on yksi jo vuodesta 1993 jatkunut hanke. Yhteistyöstä paikallishallinnon kehittämisessä ja tilastoalalla vastaa valtiovarainministeriö.

Lisätietoja lähialueyhteistyöstä eri sektoreilla on saatavissa useiden ministeriöiden Internet sivustoilla sekä ulkoasianministeriön ”Toteutusvaiheessa olevat hankkeet” -julkaisuista.

Lähialueyhteistyön yhteistyömuodot

Lähialueyhteistyön yhteistyömuodot voidaan jakaa seuraaviin pääluokkaan:

1. Suuri osa hankkeista lukeutuu *viranomaisyhteistyön* luokkaan. Näissä hankkeissa suomalaisena osapuolena on joko ministeriö tai sen alainen virasto tai laitos, joka toteuttaa hankkeen itse vastaavan venäläisen kumppanin kanssa.

2. Suuremmat ja monimuotoisemmat hankkeet ovat pääsääntöisesti *projektiyhteistyötä*, jonka sektoriministeriöt ostavat julkisena hankintana tai suoraan hankintana, ja joiden toteuttajana on yleensä ulkopuolinen yritys/konsultti/järjestö.

3. *Kansainvälisissä yhteistyöhankkeissa* lähialueyhteistyövaroin rahoitetaan monenvälisiä hankkeita, joissa vastuu toteutuksesta on kansainvälisellä järjestöllä tai rahoitusorganisaatiolla. Tämä on mahdollistanut Suomen osallistumisen mittavampien hankkeiden toteuttamiseen erityisesti ympäristö- ja ydinturva-sektoreilla.

4. Kansalaisjärjestöyhteistyötuki, edustustojen pienhankeyhteistyö ja pk-yritysten hankevalmistelutuki ovat luonteeltaan *valtionavustuksia* joiden jaosta päätetään saatujen hakemusten perusteella. Hankkeiden toteuttajina ovat suomalaiset ja lähialueilla toimivat kansalaisjärjestöt ja yritykset.

Hankerekisteri

Ulkoasiainministeriö ylläpitää hankerekisteriä, jonka tietojen pohjalta se julkaisee vuosittain ”Toteutusvaiheessa olevat hankkeet” -julkaisun. Toteutusvaiheessa on kunkin vuoden aikana ollut noin 200 hanketta, joista osa on uusia ja osa edelliseltä vuodelta jatkuvia hankkeita.

Lähialueyhteistyössä aiemmin toteutetut arvioinnit ja tarkastukset

Hanketoiminnassa on kuluvien vuosien aikana tehty useita hanke-, ohjelma- tai sektorikohtaisia evaluointeja. Lähialueyhteistyö oli myös vuonna 2003 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen kohteena. Lähialueyhteistyötä ei kuitenkaan ole koskaan arvioitu kokonaisuutena. Kaikkien aiempien arviointien ja tarkastuksien raportit tulevat olemaan arviointiryhmän käytössä.

1.2 Muut lähialueyhteistyön maantieteelliseen alueeseen kohdistuvat aloitteet ja kehityspoliittikat sekä muiden rahoittajien ohjelmat

Koko Luoteis-Venäjää koskevat aloitteet ja ohjelmat:

a) Venäjän federaation aluekehitysohjelmat

Venäjän federaatiossa aluekehityksestä vastaa alueellisen kehityksen ministeriö. Se koordinoi federaatiotason aluekehitysohjelmia. Tämän lisäksi aluekehitysministeriön vastuualueeseen kuuluu Euroopan unionin ja Venäjän välisen raja-alueyhteistyön seuranta sekä lokakuusta 2009 alkaen myös Suomen ja Venäjän kahdenvälisen lähialueyhteistyön seuranta.

b) Lähialueyhteistyön kohdealueiden omat kehitysohjelmat

Murmanskin alueen, Karjalan tasavallan, Leningradin alueen ja Pietarin kaupungin hallinnoilla on omia kehitysohjelmia ja -suunnitelmia. Kohdealueiden sektorikohtaisia kehitysohjelmia on huomioitu useiden hankkeiden valmistelussa ja niistä löytyy lisätietoa hankesuunnitelmista.

c) Pohjoinen ulottuvuus ja sen kumppanuudet

Vuonna 1999 luotu Pohjoisen ulottuvuuden politiikka pyrkii käytännön yhteistyön avulla tukemaan vakautta, hyvinvointia ja kestävää kehitystä Luoteis-Venäjällä, Itämeren alueella ja arktisilla alueilla. Pohjoinen ulottuvuus pyrkii yhteistyön tiivistämiseen erityisesti ympäristöasioissa, ydinturvallisuuden alalla sekä sosiaali- ja terveystieteissä. Pohjoisen ulottuvuuden perustana on sen neljä kumppanuutta: Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuus, Pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveystieteiden kumppanuus, sekä syksyllä 2009 perustetut Pohjoisen ulottuvuuden liikenne- ja logistiikkakumppanuus ja kulttuurikumppanuus. Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksia ja yhteistyötä rahoittavat sen osallistujamaat ja -yhteisöt. Lisäksi rahoitusta saadaan kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta, aluetason toimijoilta sekä yksityiseltä sektorilta. Suomi on osallistunut pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien rahoittamiseen lähialueyhteistyövaroilla. Suomen kontribuutio ympäristökumppanuuden rahastossa on 18 milj. euroa ja sosiaali- ja terveystieteiden kumppanuuden hankeputkessa 1,5 milj. euroa. Lisäksi Suomi on rahoittanut hankkeiden valmistelutyötä; esimerkiksi marraskuussa 2009 perustetun pohjoisen ulottuvuuden instituutin toimintakonseptin kehittämishanke on rahoitettu lähialueyhteistyövaroilla. Lisätietoja: www.ndep.org, www.ndphs.org

d) Euroopan komission/Euroopan unionin rahoittamat ohjelmat Luoteis-Venäjällä

Euroopan komissio toteuttaa monien alojen hankkeita Venäjällä, mukaan lukien Luoteis-Venäjällä. Euroopan komissio on yksi pohjoisen ulottuvuuden politiikan perustajista, ja se osallistuu pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden rahoitukseen 70 milj. euron osuudella. Se on rahoittanut infrastruktuurihankkeina kolmen rajanylityspaikan rakennuskustannukset Venäjän Suomen-vastaisella rajalla (Salla, Svetogorsk ja Suoperä), useita ydinturvallisuus- ja terveydenhoidon alan hankkeita lähialueyhteistyön kohdealueilla ja osallistunut Pietarin lounaisen vedenpuhdistamon lietteenpolttolaitoksen kustannuksiin noin 25 milj. euron osuudella. Huomattavin Euroopan komission rahoittamista ohjelmista Suomen raja-alueiden kehitykselle on ollut raja-alueyhteistyöohjelma (Cross Border Cooperation, CBC), jonka puitteissa on vuodesta 1996 alkaen rahoitettu noin 400 Suomen ja Venäjän aluehallintojen yhteistyöhanketta eri aloilla noin 100 milj. euron arvosta. CBC-ohjelmassa ollaan vuonna 2010 siirtymässä uuteen vaiheeseen, jossa hankkeet rahoitetaan monenvälisenä ja hallinnoidaan aluetasolla. Euroopan komission ja Venäjän lisäksi useat EU jäsenmaat osallistuvat rahoitukseen. Myös Suomi osallistuu kolmen Suomen ja Venäjän rajalla toimivan ohjelman (Kolartec, Karjala ja Kaakkois-Suomi-Venäjä) rahoitukseen työ- ja elinkeinoministeriön kautta ohjatuin aluekehitysmäärärahoihin. Lisätietoja: http://ec.europa.eu/europeaid/where/ neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm.

e) Pohjoismaiden ministerineuvoston ohjelmat Luoteis-Venäjällä

Pohjoismaiden ministerineuvosto panostaa vahvasti Venäjän ja varsinkin Luoteis-Venäjän alueiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Yhteistyön tavoitteena on demokraattisen yhteiskuntakehityksen, rajat ylittävän avoimen ja monimuotoisen vuorovaikutuksen sekä talousyhteistyön ja kaupan edellytysten tukeminen. Pohjoismaiden ministerineuvosto tekee yhteistyötä muun muassa Luoteis-Venäjän alue- ja paikallisviranomaisten, järjestöjen ja yliopistojen kanssa.

Se rahoittaa Luoteis-Venäjällä muun muassa kansalaisjärjestöohjelmaa sekä monia pohjoismaisten pienten ja keskisuurten yritysten pk-yritysten etabloitumiseen liittyviä hankkeita Nopef -rahastostaan (Nordic Project Export Fund).
Lisätietoja: www.nopef.com

f) Ruotsin ja Norjan kahdenväliset ohjelmat Luoteis-Venäjällä

Norja on tukenut lähialueidensa kehitystä 1990-luvun alusta. Yhteistyö keskittyy Barentsin ja Itämeren alueille, erityisesti sosiaali- ja terveysalaan sekä säteily- ja ydinturvaan. Norjan terveys- ja hoitopalveluiden ministeriö järjestää vuosittain kaksi hakukierrosta Norjan ja Luoteis-Venäjän välisille sosiaali- ja terveysalan yhteistyöhankkeille. Norjan ydinturvaviranomainen NRPA on lisäksi tehnyt yhteistyötä Luoteis-Venäjän säteily- ja ydinturvan kehittämiseksi. Norja on myös ilmoittanut osallistuvansa EU:n ja Venäjän välisen Kolarctic raja-alueyhteistyöohjelman (ENPI CBC) rahoitukseen.

Ruotsi (SIDA) on antanut tukea lähialueiden kehittämiseksi Venäjällä. Se on tukenut muun muassa kansalaisjärjestöjä, ruotsalaisten ja venäläisten aluehallintojen twinning-hankkeita, ihmisoikeus- ja sananvapaushankkeita, ympäristö-hankkeita Itämeren alueella sekä taloudellista yhteistyötä tukevia hankkeita, mukaan lukien ruotsalaisyritysten toimintaa Venäjällä. Ruotsi on vähentämässä suoria kahdenvälisiä Venäjä-määrärahojaan, mutta on ilmoittanut osallistuvansa EU:n ja Venäjän välisen Kolarctic raja-alueyhteistyöohjelman (ENPI CBC) rahoitukseen.

g) Kansainvälisten pankkien ja rahoituslaitosten ohjelmat Luoteis-Venäjällä

Monilla kansainvälisillä pankeilla on Luoteis-Venäjälle kohdennettua toimintaa. Erityisesti EBRD, NIB, NEFCO ja IFC ovat huomattavia toimijoita lähialueillamme. Näistä EBRD hallinnoi pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuutta ja NIB on ottamassa hallinnoitavakseen liikenne- ja logistiikkakumppanuuden. NEFCO toteuttaa monia ympäristöalan hankkeita.

Itämeren alueen yhteistyö

a) Itämeren valtioiden neuvosto

Itämeren valtioiden neuvosto (Council of Baltic Sea States, CBSS) perustettiin 1992. Itämeren valtioiden yhteistyön keskeisiä tavoitteita olivat tuolloin demokraattisen kehityksen edistäminen ja myönteiseen talouskehitykseen vaikuttaminen. Neuvoston alkuperäinen rooli on muuttunut ja sen rakenteita ollaan uudistamassa. Yhteistyötä ollaan kehittämässä entistä projektivetoisempaan suuntaan. CBSS-yhteistyötä toteuttavat virkamiesyhteistyönä eri alojen työryhmät. CBSS:n ydin- ja säteilyturvatyöryhmän on erityisesti katsottu saaneen aikaan hyviä tuloksia. Pysyvien työryhmien lisäksi CBSS-yhteistyöhön liittyy muita yhteistyörakenteita, jotka toimivat laajasti eri sektoreilla, esimerkiksi rajavalvontaviranomaisten välinen yhteistyö järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi, yhteistyö tartuntatautien ehkäisemiseksi Itämeren alueella, toiminta kulttuuriperinnön suojelemiseksi, nuorisotyö, energia-alan virkamiesten yhteistyö, meriliikenneyhteistyö. Lähialueyhteistyövaroin Suomi on osallistunut joidenkin CBSS-hankkeiden rahoitukseen, esimerkiksi EuroFaculty-hankkeet Kaliningradissa ja Pihkovassa.

b) Suomen Itämeren suojeluohjelma

Suomen hallitus hyväksyi vuonna 2002 Itämeren suojeluohjelman, joka määrittelee Suomen Itämeren koskevan yhteistyön tavoitteet. Ohjelma antaa linjauksia myös lähialueyhteistyölle ympäristösektorilla.

c) EU:n Itämeri-strategia

Euroopan unioni vahvisti Itämeren alueen strategiansa lokakuussa 2009. Strategia koskee eri alojen EU-lainsäädännön toimeenpanoa Itämeren alueen EU-jäsenvaltioissa. Strategia on unionin sisäinen, mutta sillä on myös ulkoinen ulottuvuus, sillä monet tavoitteet vaativat kaikkien Itämeren alueen valtioiden, mukaan lukien Venäjän, samanaikaisia ja samansuuntaisia toimia.

d) EU:n Itämeren aluetta tukevat rakenneohjelmat

Yksi Euroopan komission aluekehityksen pääosaston hallinnoimista Interreg -yhteisöaloitteista on Itämeri-ohjelma, joka on tärkeä ohjelma Itämeren alueen yhteistyössä. Tätä ja muita EU:n aluekehitys-ohjelmia koordinoi Suomessa työ- ja elinkeino-ministeriö. Lisätietoja: <http://eu.baltic.net/>.

e) Helsinki Commission (HELCOM)

Helsinki Commission on Helsingissä sijaitseva vuonna 1974 Itämeren rantavaltioiden allekirjoittaman Itämeri-konvention "Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area" hallintoviranomainen. HELCOM toimii hallitustenvälisenä yhteistyöelimenä ja se hallinnoi myös useita Itämeren suojeluun liittyviä hankkeita. Itämeren rantavaltiot sopivat ministeritasolla vuonna 1992 HELCOM:n Itämeren suojelu-ohjelmasta ja vuonna 2007 uudesta Itämeren suojelun toimintaohjelmasta (Baltic Sea Action Plan). Itämeren toimintaohjelmaan sisältyy vesien suojele- investointeja edistävän rahaston perustaminen NIB:n ja NEFCO:n yhteyteen. Suomi on osoittanut kyseiseen hankevalmistelurahastoon lähialue-yhteistyövaroja yhteensä 1,6 milj. euroa.

Arktisen alueen yhteistyö

a) Eri valtioiden ja yhteisöiden arktisen alueen tavoitteet ja linjaukset

Monet arktiset valtiot ovat määrittäneet arktisen politiikkansa kansallisia tavoitteita ja linjauksia. Tällaisia valtioita ovat Norja, Tanska, Yhdysvallat, Venäjä, Kanada ja Islanti. Myös Euroopan unionin komissio julkaisi arktisen tiedonannon marraskuussa 2008, jossa se määritteli keskeisiksi tavoitteiksi arktisen alueen suojelun, arktisten luonnonvarojen kestävän hyödyntämisen ja arktisen hallinnon kehittämisen. Suomikin suunnittelee arktisten linjausten laatimista.

b) Arktinen neuvosto

Arktisen neuvoston toiminta kattaa kaikki pohjoisen napa-alueen ympärysvaltiot; se on kahdeksan jäsenvaltion (Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Islanti, Venäjä, Kanada ja Yhdysvallat) hallitusten välinen yhteistyöfoorumi. Myös arktiset alkuperäiskansat osallistuvat Arktisen neuvoston työhön tasavertaisesti ns. pysyvinä osallistujina. Arktinen neuvosto pyrkii vastaamaan ilmastonmuutoksen aiheuttamiin ympäristöhaasteisiin ja kestävän kehityksen vaatimukseen. Arktisen neuvoston käytännön yhteistyö tapahtuu eri alojen asiantuntijatyöryhmissä ja niiden hanketoiminnassa. Hankkeet ovat kohdistuneet muuan muassa ympäristömyrkköjen torjuntaan, arktisen kasviston ja eläinkunnan suojeluun, terveydenhoitoon sekä pelastusalan yhteistyöhön. Suomi on osallistunut joidenkin Arktisen neuvoston hankkeiden rahoittamiseen lähialueyhteistyömäärärahoista.

c) Barentsin euro-arktinen neuvosto, alueneuvosto ja aluekomitea

Barentsin euroarktinen neuvosto, Barentsin alueneuvosto ja sen työtä koordinoiva aluekomitea perustettiin 1993. Neuvoston jäseninä ovat Pohjoismaat ja Venäjä. Barentsin alueen yhteistyön tavoitteena on vakauden ja kestävän kehityksen edistäminen sekä turvallisuuden lisääminen Venäjän luoteisalueella ja Pohjoiskalotilla. Barentsin alueen yhteistyötä toteuttavat niin alueelliset kuin hallitustenväliset työryhmät terveyden, metsä-yhteistyön, talouden, kulttuurin, nuorisopolitiikan, liikenne- ja logistiikan sekä tullin ja ympäristöyhteistyön aloilla. Barents-yhteistyön puitteissa pyritään edistämään mm. yritysten verkostoitumista, metsäinvestointeja ja mallimetsähankkeita, eri liikennemuotoja pohjoismaiden ja Venäjän välillä sekä rajanylitysten sujuvuutta. Sosiaali- ja terveysalalla pyritään torjumaan tarttuvien tautien leviämistä. Myös alkuperäiskansojen elinolojen parantamiseen kiinnitetään huomiota. Lähialue-yhteistyövaroin Suomi on osallistunut joidenkin Barents-yhteistyöhankkeiden rahoitukseen.

2. Toimeksiannon tarkoitus, konkreettiset tavoitteet ja odotetut tulokset

2.1 Toimeksiannon tarkoitus

Kyseisen toimeksiannon tarkoituksena on arvioida Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toteutus keskittyen vuoden 2004 jälkeiseen aikaan sekä antaa lähialueyhteistyön tämänhetkiset linjaukset huomioon ottaen ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi tulevaisuudessa.

2.2 Toimeksiannon konkreettiset tavoitteet

Kyseisen toimeksiannon konkreettiset tavoitteet ovat:

1. a) Evaluoida kokonaisvaltaisesti Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toteutus ottaen huomioon kaikki kymmenen toimintasektoria, jotka on listattu yllä kohdassa 1.1 ("toiminta eri sektoreilla"). Evaluoinnissa keskitytään vuoden 2004 jälkeiseen toimintaan. Arviointiryhmän tavoitteena on arvioida lähialueyhteistyön hanketoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja perusteltavuus lähialueyhteistyön tavoitteiden kannalta eri sektoreilla, sen tuloksellisuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja kestävyys eri sektoreilla, sekä lähialueyhteistyön hallinnollisten menettelytapojen soveltuvuus tavoitteiden saavuttamiseksi.

b) Lähialueyhteistyön kokonaisvaltaisen evaluoinnin lisäksi arviointiryhmä tarkastelee yksityiskohtaisemmin hanketoiminnan tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja kestävyyttä seuraavilla valituilla sektoreilla, ja tekee niistä erilliset evaluaatioraportit:

- pk-yritysten hankevalmistelutuki (arvioidaan yhteistyö ajalla 2003–2009)
- sosiaali- ja terveystalouden lähialueyhteistyö (arvioidaan yhteistyö ajalla 2004–2009)
- kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyö (arvioidaan yhteistyö ajalla 2004–2009)

2. Lähialueyhteistyön tämänhetkisten linjaukset huomioon ottaen antaa lähialueyhteistyötä toteuttaville ministeriöille ehdotuksia Suomen

ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön toteuttamiseen tulevaisuudessa. Tässä tulee huomioida muuan muassa rahoitustarpeen suuruus, instrumenttien valinta, koordinaatio kumppanimaan ja -alueiden kanssa, hallinnolliset menettelytavat, sektorivalinnat, sekä Suomen lähialueyhteistyön yhteensovittaminen muiden rahoitusohjelmien kanssa.

2.3. Toimeksiannon odotetut tulokset (evaluaatioraportit)

Kyseisen toimeksiannon odotettuna tuloksena ovat seuraavat raportit:

1. Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön kokonaisvaltainen evaluaatioraportti, jonka liiteasiakirjoina seuraavat sektorikohtaiset evaluaatioraportit:

- Suomalaisten pk-yritysten hankevalmistelutuen evaluaatioraportti
- Sosiaali- ja terveystalouden yhteistyön evaluaatioraportti
- Kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyön evaluaatioraportti

2. Ehdotuksia lähialueyhteistyön kehittämiseksi hallituksen tämänhetkiset linjaukset huomioon ottaen.

3. Tehtävät ja työskentelytavat (metodologia)

Evaluointi perustuu kirjallisen ja elektronisen dokumentaation analysointiin sekä henkilöhaastatteluihin. Myös muita työskentelytapoja voidaan käyttää.

Kyseinen toimeksianto ehdotetaan suoritettavaksi seuraavasti neljässä vaiheessa, mutta tarjouskilpailuun osallistuvat tahot voivat myös ehdottaa tästä poikkeavia arviointimenetelmiä ja -aikataulua:

Ensimmäinen vaihe on toimistotyövaihe, jonka aikana asiantuntijaryhmä tutustuu lähialueyhteistyön kirjalliseen ja elektroniseen dokumentaatioon,

mukaan lukien lähialueyhteistyösopimus, lähialueyhteistyöstrategia, sektorikohtaiset lähialueyhteistyöstrategiat ja toimintaohjelmat, vuosittaiset lähialueyhteistyömäärärahojen käyttösuunnitelmat, lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat, hankerekisteri, hankesuunnitelmat, hankeraportit, vuosiraportit, olemassa olevat arviointi- ja tarkastusraportit sekä muita dokumentteja. Tämän vaiheen aikana he tekevät tiivistä yhteistyötä ulkoasianministeriön alueellisen yhteistyön yksikön kanssa. Tämän ensimmäisen vaiheen lopuksi asiantuntijaryhmä esittää ulkoasianministeriön alueellisen yhteistyön yksikölle työsuunnitelman seuraavien vaiheiden toteuttamiseksi.

Toisessa vaiheessa, joka ehdotetaan toteutettavaksi välittömästi ensimmäisen vaiheen jälkeen tai jopa osittain samanaikaisesti sen kanssa, suoritetaan sektorikohtaiset arvioinnit seuraavilla erikseen nimetyillä sektoreilla: 1) Suomalaisten pk-yritysten hankevalmistelutuki, 2) sosiaali- ja terveystalouden lähialueyhteistyö, 3) kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyö. Näistä sektoreista vastaavat asiantuntijat tekevät vaadittavat arvioinnit valituista toteutetuista hankkeista sektorillaan, tutustuvat olemassa oleviin sektorikohtaisiin tarkastus- ja/tai arviointiraportteihin ja haastattelevat ja/tai muutoin konsultoivat hankkeiden toteuttajia, vastaanottajia ja muita yhteistyötahoja Suomessa ja lähialueilla. Matkustaminen lähialueille Venäjälle on tarpeen. Asiantuntijat laativat tämän toisen vaiheen lopuksi erillisen evaluaatioreportin jokaisesta kolmesta evaluoiduista sektorista.

Kolmas vaihe on kokonaisvaltaista evaluaatiota koskeva kenttätyövaihe, jossa asiantuntijaryhmä (asiantuntijaryhmän johtajan johdolla) haastattelee ja/tai muutoin konsultoi (esim. kyselylomakkeella) lähialueyhteistyön yhdyshenkilöitä Suomessa ja lähialueilla, sekä suorittaa tarvittavat arvioinnit. Tämän vaiheen aikana asiantuntijat joutuvat matkustamaan lähialueille Venäjälle ja Moskovaan.

Haastateltaviin/konsultoitaviin tahoihin kuuluvat:

- lähialueyhteistyön kehittämisryhmän ja alueryhmien suomalaiset ja venäläiset edustajat
- hankkeiden suomalaiset hallintoviranomaiset

- hankkeiden suomalaiset ja paikalliset toteuttajat
 - hankkeiden sidosryhmien, kohderyhmien ja hyödynsaajien edustajat
 - Suomen edustustot kohdealueilla
 - edellisten tarkastusten ja arviointien toteuttajat
 - tutkijat
 - muiden rahoittajien edustajat
- (muut valtiot ja kansainväliset organisaatiot)

Neljäs vaihe on analysointi- ja kirjoitusvaihe, jonka aikana arviointiryhmä kokoaa näkemyksensä lähialueyhteistyön toteutuksesta, tekee päätelmänsä, ja esittelee ehdotuksensa lähialueyhteistyön toiminnan kehittämiseksi.

4. Evaluaatiokysymykset

4.1 Toteutettuun lähialueyhteistyöhön (menneisyyteen) liittyvät kysymykset

Lähialueyhteistyön kokonaisvaltaisen evaluaation kysymykset (kaikille sektoreille)

Toiminnan **tarkoituksenmukaisuus**: arvioidaan

- missä määrin vuoden 1992 lähialueyhteistyösopimus, vuoden 2004 lähialueyhteistyöstrategia, sektorikohtaiset lähialueyhteistyöstrategiat ja -yhteistyösopimukset, lähialueyhteistyön kehittämisryhmän vahvistamat monivuotiset toimintaohjelmat sekä hallituksen muut linjaukset määrittelevät lähialueyhteistyölle selkeät tavoitteet
- missä määrin eri sektoreilla toteutetut hankkeet ovat olleet tarkoituksenmukaisia suhteessa lähialueyhteistyön tavoitteisiin

Toiminnan **tehokkuus**: arvioidaan

- käytettyjen panosten ja saavutettujen tulosten välinen suhde (kustannustehokkuus)
- missä määrin kustannustehokkuudessa on ollut eroja eri sektoreiden välillä ja/tai eri yhteistyömuotojen (valtionavustusta saavat hankkeet, viranomaisyhteistyönä toteutettavat hankkeet, muut hankkeet mukaan lukien kilpailutettavat hankkeet ja monenväliset kansainväliset hankkeet) välillä
- missä määrin hankkeiden toteutuksessa eri sektoreilla on käytetty venäläisiä/suomalaisia resursseja

- varojen hallinnon tehokkuus; ovatko hanke-toiminnan järjestelyt tukeneet hankkeiden taloudellista ja tehokasta toteuttamista
- missä määrin hanketoimintaa eri sektoreilla on toteutettu suunnitellun aikataulun mukaisesti
- missä määrin hankkeiden seuranta, raportointi ja tarkastus on ollut riittävää, organisoitua, dokumentoitua ja arkistoitua

Toiminnan **tuloksellisuus**: arvioidaan

- missä määrin lähialueyhteistyötoiminta eri sektoreilla on saavuttanut sille asetetut tavoitteet
- mikä on ollut nimenomaan lähialueyhteistyön merkitys tulosten saavuttamisessa eri sektoreilla, eli olisiko tavoitteet ehkä saavutettu ilman lähialueyhteistyötäkin, tai olisiko tarvittavat hankkeet tulleet rahoitetuksi jostakin muusta lähteestä
- onko tuloksellisuudessa eroja eri toiminta-sektoreiden, kohdealueiden ja/tai yhteistyömuotojen (valtionavustusta saavat hankkeet, viranomaisyhteistyönä toteutettavat hankkeet, muut hankkeet mukaan lukien kilpailutettavat hankkeet ja monenväliset kansainväliset hankkeet) välillä; saavutetaanko jollakin tietyllä yhteistyömuodolla tai sektorilla tulokset helpommin kuin muilla, onko sillä merkitystä onko hankkeen kohdealueena yksi vai useampi kohdealue
- miten suomalaiset/venäläiset lähialueyhteistyöhön osallistuneet tahot (hallintoviranomaiset, toteuttajat, kohderyhmät, yms.) kokevat tuloksellisuuden

Toiminnan **vaikutukset**: arvioidaan

- kuka lähialueyhteistyöstä on hyötynyt ja miten
- mikä on muuttunut toiminnan seurauksena
- millaisia vaikutuksia lähialueyhteistyöllä on ollut venäläisiin lähialueyhteistyöhön osallistuneihin tahoihin; missä määrin hanketoiminnan avulla on onnistuttu siirtämään suomalaista tietotaitoa ja toiminnan malleja venäläisille kohderyhmille. Mitkä ovat olleet keskeiset esteet tiedon omaksumisessa tai toimintamallin muuttamisessa eri sektoreilla?
- millaisia vaikutuksia lähialueyhteistyöllä on ollut suomalaisiin hallintoviranomaisiin, toteuttajiin ja muihin lähialueyhteistyöhön osallistuneihin tahoihin; miten suomalaiset ovat hyötynyt lähialueyhteistyöstä

- missä määrin ja millaisia ennalta arvaamattomia vaikutuksia hanketoiminnalla on ollut sosiaalisiin suhteisiin, ympäristöön ja organisaatioihin eri sektoreilla Suomessa ja Venäjällä (toiminnan sivuvaikutukset)
- missä määrin lähialueyhteistyön hanketoiminta on toiminut siemenenä muulle yhteistyölle eri sektoreilla
- ovatko toiminnan vaikutukset eri sektoreilla olleet tasapuolista ja tasa-arvoa edistävää kehitystä tukevia, ovatko ne olleet kestäväen kehityksen mukaisia

Vaikutusten **kestävyys**: arvioidaan

- missä määrin lähialueyhteistyön tulokset ja yksittäisten hankkeiden tulokset ovat edelleen havaittavissa eri sektoreilla
- missä määrin hankkeiden aikana rahoitettu toiminta jatkuu edelleen
- missä määrin venäläisillä tahoilla on taloudellisia resursseja ja motivaatiota hankkeessa tehdyn toiminnan omatoimiseen jatkamiseen. Missä määrin hankkeessa aloitettuun toimintaan on onnistuttu hankkimaan jatkorahoitusta?
- missä määrin suomalaiset ja venäläiset lähialueyhteistyöhön osallistuvat tahot (hallintoviranomaiset, toteuttajat, kohderyhmät) ovat halukkaita lähialueyhteistyön jatkamiseen eri sektoreilla

Toiminnan **koherenssi/täydentävyys/lisäarvo**: arvioidaan

- missä määrin Suomen kahdenvälisen lähialueyhteistyön hanketoiminta eri sektoreilla on täydentänyt muiden rahoittajien (esimerkiksi yllä luvussa 1.2 mainittujen rahoittajien) ohjelmien toteutusta
- mikä on ollut Suomen kahdenvälisen lähialueyhteistyörahoituksen lisäarvo eri sektoreilla
- missä määrin lähialueyhteistyö on tukenut Suomen strategisten tavoitteiden toteutumista kahdenvälisissä suhteissa Venäjän kanssa sekä alueellisessa yhteistyössä (pohjoisen ulottuvuuden toteutumisessa, Itämeren alueen yhteistyössä, arktisessa yhteistyössä)
- missä määrin lähialueyhteistyössä eri sektoreilla toteutuu (tai voi toteutua) tasavertainen kumppanuus Venäjän kanssa (myös rahoituksellisesti)

Suomalaisten pk-yritysten hankevalmistelutuki – lisäkysymykset:

Toiminnan **tarkoituksenmukaisuus**: arvioidaan

- missä määrin suomalaisten pk-yritysten hankevalmistelutuen tavoitteet tukevat lähialueyhteistyön yleisiä tavoitteita
- missä määrin lähialueyhteistyövaroista maksettavan tuen määrä on yrityksissä koettu tarkoituksenmukaiseksi (prosentuaalisesti/absoluuttisesti)
- missä määrin pk-hankevalmistelutuen maantieteellinen rajausta lähialueisiin on yrityksissä koettu tarkoituksenmukaiseksi

Toiminnan **tehokkuus**: arvioidaan

- miten ohjelman hallinnointi on koettu yrityksissä (hakuprosessin ”helppous”, hakemusten käsittelyaika, raportointiohjeet)
- missä määrin pk-hankevalmistelutuen hallintoelinten tehtäväjako on selkeä ja tehokas
- mistä yritykset ovat saaneet tiedon määrärahasta; miten ohjelman tiedotustoimintaa voitaisiin tehostaa

Toiminnan **tuloksellisuus**: arvioidaan

- ovatko pk-hankevalmistelutuki ja sen kautta rahoitetut hankkeet saavuttaneet niille asetetut tavoitteet
- missä määrin saatu tuki on johtanut yritysten pysyvään etabloitumiseen Venäjälle; onko etabloitumisessa onnistuttu paremmin tietyillä toimialoilla? Onko vaikeuksia ilmennyt joillain tietyillä toimialoilla?
- mikä on ollut avustuksen merkitys erikokoisissa yrityksissä; ovatko tulokset olleet erilaisia riippuen tukea saaneen yrityksen koosta?
- mistä syistä etabloitumisesta on mahdollisesti luovuttu? Mitkä ovat olleet ongelmia yleisellä tasolla?
- minkälaisia kokemuksia tukea saaneilla yrityksillä on Venäjällä toimimisesta eri sidosryhmien kanssa (paikalliset yritykset, yhteistyöyritykset, rahoituslaitokset, viranomaiset yms.); miten yritykset kuvaavat mahdollisten venäläisten yhteistyöyritysten sitoutumista hankkeeseen

Toiminnan **vaikutukset**: arvioidaan

- miten hankkeen toteuttaja kokee, että lähialue on hyötynyt hankkeesta
- minkälaisia työllisyysvaikutuksia hankkeella on ollut Suomessa/Venäjällä
- mikä on ollut hankkeen tai Venäjälle etabloitumisen vaikutus tukea saaneen yrityksen taloudelliseen tilanteeseen
- ovatko hankkeen aikana tehdyt selvitykset johtaneet kaupalliseen toimintaan
- miten yritykset ovat huomioineet hankeselvitysten ja mahdollisesti käynnistetyn/käynnistettävän tuotannollisen toiminnan ympäristövaikutukset

Toiminnan **koherenssi/täydentävyys/lisäarvo**: arvioidaan

- miten pk-hanketuen toiminta on täydentänyt samalla alalla toimivien muiden rahoittajien (Nopef, TE-keskukset, Tekes, Finnfund, Luoteis-Venäjän rahasto Luvera, muut) ohjelmien toteutusta

Sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö – lisäkysymykset:

Toiminnan **tarkoituksenmukaisuus**: arvioidaan

- missä määrin sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö vastaa todellisiin Suomea koskeviin uhkiin; missä määrin on Suomen asia puuttua eri sosiaali- ja terveysalan uhkien ratkaisemiseen
- missä määrin venäläisen ja suomalaisen osapuolen odotukset sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyöltä ovat yhdenmukaisia
- miten sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyön tavoitteet on määritelty eri aikoina ja eri kohdealueilla; ovatko ne Suomen ja Venäjän osapuolten yhdessä määrittelemiä
- millä aloilla yhteistyötä pitäisi jatkaa ja millä vähentää jos toimintaa joudutaan priorisoimaan missä määrin lähialueyhteistyössä on huomioitu se, että lähestymistapa sosiaali- ja terveysalan kysymyksiin kehittyy maailmanlaajuisesti; enää ei keskitytä pelkästään ongelmien hoitamiseen vaan ennaltaehkäisyyn mahdollisimman varhaisessa vaiheessa

Toiminnan **tuloksellisuus**: arvioidaan

- missä määrin sosiaali- ja terveysalan yhteistyön pitkäaikaisuudella on ollut merkitystä tuloksien saavuttamisessa; onko projektien jatkuvuus turvannut tulosten juurruttamisen?

Toiminnan **vaikutukset**: arvioidaan

- missä määrin lähialueyhteistyön avulla saavutetut tulokset ovat vaikuttaneet käynnissä olevaan yleiseen sosiaali- ja terveysalan reformiin Venäjällä; mikä vaikutus lähialueyhteistyöllä on ollut
 - a) Venäjän ja lähialueiden sosiaali- ja terveysalan järjestelmän ja lainsäädännön muutoksiin
 - b) ammattihenkilöiden työtapoihin ja ammatilliseen kehitykseen
- missä määrin lähialueyhteistyöllä on onnistuttu vaikuttamaan sosiaali- ja terveyssektorien väliseen integraatioon?
- missä määrin hanketyö on johtanut verkostoitumiseen? Jos verkostoitumista on tapahtunut, mikä on sen merkitys moniammatillisen toimintatavan kehittämisessä?

Toiminnan **koherenssi/täydentävyys/lisäarvo**: arvioidaan

- miten sosiaali- ja terveysalan lähialueyhteistyö saataisiin paremmin sidotuksi muiden sosiaali- ja terveysalan yhteistyömuotojen kanssa turvaten synergiaedut (pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveyskumppanuus, kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki, Euroopan unionin ja Venäjän raja-alueyhteistyöohjelmat, Pohjoismaiden ministerineuvoston sosiaali- ja terveyshankkeet)
- missä määrin sosiaali- ja terveyssektoreiden toimijat Suomessa ja Venäjällä tekevät yhteistyötä hankkeista riippumatta; mikä on tämän institutionaalisen yhteistyön merkitys; mikä on hankeyhteistyön lisäarvo

Kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki – lisäkysymykset:

Toiminnan **tarkoituksenmukaisuus**: arvioidaan

- missä määrin kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki tukee lähialueyhteistyön yleisten tavoitteiden saavuttamista

- missä määrin kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuelle on onnistuttu tukemaan kansalaisyhteiskuntaa kattavasti; missä määrin lähialuetuen vaatimukset ovat soveltuvia eri alojen kansalaisjärjestöille

Toiminnan **tehokkuus**: arvioidaan

- miten hallinnointi on koettu kansalaisjärjestöissä (hakuprosessin ”helpous”, hakemusten käsittelyaika, raportointiohjeet, omarahoitus)
- missä määrin haettavan tuen suuruus ja sen käyttöaika on koettu sopivaksi ja osoittautunut sopivaksi

Toiminnan **tuloksellisuus**: arvioidaan

- missä määrin kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki on saavuttanut tavoitteensa; missä määrin yksittäiset hankkeet ovat saavuttaneet tavoitteensa
- mitä sektoreita ja kohdealueita toiminnalla on katettu
- miten ja minkälaisia järjestöjä ja paikallisia yhteisöjä on saatu mukaan toimintaan, miten paikallisia järjestöjä on onnistuttu vahvistamaan ja kehittämään
- onko hankkeen pituudella ja/tai määrärahojen suuruudella ollut merkitystä tuloksellisuuteen

Toiminnan **vaikutukset**: arvioidaan

- missä määrin kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki on vahvistanut demokratiakehitystä ja kansalaisyhteiskuntaa Venäjällä
- osassa hankkeita kohdemaan kumppanina on ollut paikallishallinto tai muu vastaava julkishallinnollinen toimija. Mikä merkitys tällä on ollut sekä hankkeen tavoitteiden saavuttamisen että Venäjän kansalaisyhteiskunnan vahvistumisen kannalta?

Toiminnan **koherenssi/täydentävyys/lisäarvo**: arvioidaan

- miten kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuki saataisiin paremmin kohdennettua tukemaan lähialueyhteistyön yleisiä tavoitteita
- missä määrin kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyötuen kautta rahoitetut ja muut samalla alalla toteutetut lähialueyhteistyöhankkeet on koordinoitu keskenään; miten koordinoitua voitaisiin parantaa
- missä määrin tukea saaneet samojen alojen kansalaisjärjestöt pyrkivät hyötymään synergiaeduista

- mikä on kansalaisjärjestöjen lähialuetuen lisäarvo verrattuna muiden rahoittajien kansalaisjärjestö-ohjelmiin (Euroopan komissio, pohjoismaiden ministerineuvosto, muut valtiot, yms.)

4.2 Lähialueyhteistyön tulevaisuuteen ja kehitykseen liittyvät kysymykset

Toiminnan **tarkoituksenmukaisuus**: arvioidaan

- mitkä lähialueyhteistyön tavoitteet ovat tarkoituksenmukaisia myös tulevina vuosina
- mitkä tarpeelliset tavoitteet ja/tai toiminnan alat tällä hetkellä puuttuvat lähialueyhteistyön tavoitteista
- mitkä lähialueyhteistyön yhteistyömuodot (valtionavustusta saavat hankkeet, viranomaisyhteistyönä toteutettavat hankkeet, muut hankkeet mukaan lukien kilpailutettavat hankkeet ja monenväliset kansainväliset hankkeet) ovat tulevaisuuden tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisimpia
- missä määrin lähialueyhteistyössä voi tulevina vuosina toteutua tasavertainen kumppanuus Venäjän kanssa; missä määrin tasavertainen kumppanuus edellyttää rahoituksellista tasavertaisuutta, onko tasavertainen kumppanuus mahdollista kaikilla toiminnan aloilla; ovatko kaikki lähialueyhteistyön tavoitteet yhteisiä tavoitteita
- miten lähialueyhteistyö voitaisiin paremmin kohdentaa tukemaan Suomen taloudellisia, poliittisia ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita yhteistyössä lähialueidemme kanssa

Toiminnan **tehokkuus**: arvioidaan

- miten hallinnollisia menettelytapoja voitaisiin tehostaa ja parantaa käytettyjen panosten ja saavutettujen tulosten välistä suhdetta (kustannustehokkuus)
- miten varmistetaan lähialueyhteistyön hyvä hallinnointi
- miten varmistetaan avoin ja oikeudenmukainen hankkeiden valintamenettely
- miten kehitetään hankkeiden seuranta- ja arviointimenetelmiä
- miten lähialueyhteistyön tiedotustoimintaa voitaisiin tehostaa

Toiminnan **koherenssi/täydentävyys/lisäarvo**: arvioidaan

- miten lähialueyhteistyön synergiaa muiden lähialueitamme koskevien aloitteiden kanssa voidaan parantaa
- miten lähialueyhteistyörahoituksen synergiaa muiden lähialueillamme toimivien rahoitusohjelmien kanssa voidaan parantaa; miten päällekkäisyydet erityisesti Euroopan unionin ja Venäjän välisten raja-alueohjelmien ja pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien kanssa voidaan välttää?
- miten lähialueyhteistyö voidaan sovittaa parhaiten yhteen lähialueyhteistyön kohdealueiden omien kehitysohjelmien kanssa

Toimeksiannossa voidaan tarkastella myös muita tehtävän suorittamisessa esille nousevia kysymyksiä.

5. Raportointi ja laskutus

Arviointiryhmä sitoutuu toimittamaan ulkoasianministeriön alueellisen yhteistyön yksikölle (ITÄ-30) seuraavat raportit:

1. Ensimmäisen työvaiheen jälkeen, korkeintaan yksi kuukausi sopimuksen solmimisen jälkeen, arviointiryhmä toimittaa ulkoasianministeriön alueellisen yhteistyön yksikölle tarkennetun työsuunnitelman.

Työsuunnitelman hyväksymisen jälkeen konsultti voi laskuttaa ensimmäisen maksuerän.

2. Toisen työvaiheen jälkeen, korkeintaan neljä kuukautta sopimuksen solmimisen jälkeen, arviointiryhmä toimittaa ulkoasianministeriön alueellisen yhteistyön yksikölle kommentoitavaksi yllä kohdassa 2.1 ja 2.2 esitettyjen sektorikohtaisten evaluointiraporttien luonnokset. Raporttien tulee sisältää johtopäätökset ja suositukset erityisesti kohdassa 4.1 mainittujen kysymysten pohjalta. Saatuaan ulkoasianministeriön kommentit arviointiryhmä viimeistelee raportit kuukauden kuluessa.

Sektorikohtaisten evaluaatioraporttien hyväksymisen jälkeen konsultti voi laskuttaa toisen maksuerän.

3. Neljännen työvaiheen jälkeen, korkeintaan viisi kuukautta sopimuksen solmimisen jälkeen, arviointiryhmä toimittaa ulkoasianministeriölle kommentoitavaksi laatimansa kokonaisvaltaisen evaluaatioraportin lähialueyhteistyön toteuttamisesta eri sektoreilla sekä suositukset toiminnan kehittämiseksi erityisesti kohdassa 4.2 mainittujen kysymysten pohjalta. Saatuaan ulkoasianministeriön kommentit arviointiryhmä viimeistelee raportin kuukauden kuluessa.

Lopullisen evaluaatioraportin hyväksymisen jälkeen konsultti voi laskuttaa kolmannen maksuerän, joka on samalla loppumaksu.

Kaikki raportit tehdään suomenkielisinä ja ne toimitetaan ulkoasianministeriöön sähköisenä ja paperikopiona.

Lopullisen evaluaatioraportin alussa tulee olla yhden sivun mittainen tiivistelmä sekä 2–3 sivun mittainen yhteenveto, jotka on toimitettava suomen kielen lisäksi myös englannin kielellä (abstract, summary). Lopullisen arviointiraportin pituus tulee olla korkeintaan 80 sivua. Lisäksi siihen liitetään kolme erillistä sektorikohtaista evaluaatioraporttia, jotka voivat olla korkeintaan 50 sivua kukin.

Kaikki raportit toimitetaan ulkoasianministeriöön luottamuksellisena. Ulkoasianministeriö pitää oikeuden raporttien tai niiden osien julkaisemiseen tai julkaisematta jättämiseen.

6. Vaadittavat asiantuntijat

Toimeksiantoa suorittamaan haetaan 4–6 hengen ryhmää, joka koostuu eri alojen asiantuntijoista, ja joka ryhmänä kykenee arvioimaan lähialueyhteistyön toiminnan kaikilla sektoreilla (ympäristö, sosiaali- ja terveysala, taloudellinen yhteistyö, säteily- ja ydinturvallisuus, maa- ja metsätalous, oikeusala, sisäasiat ja lainvalvonta, opetusala, kansalaisyhteiskunta, muu hallinnon kehittäminen).

Pääpaino asiantuntijaryhmän kokonaisuosaamisessa tulisi kohdistua sektoreihin, jotka ovat rahoituksellisesti ja hankemääräisesti suuria sekä niihin, jotka on valittu tarkemman erillisarvioinnin kohteeksi. Ryhmän tulee koostua seuraavista asiantuntijoista:

- Ryhmän johtaja – Team Leader (arvioitu työaika: noin 6 henkilötyökuukautta eli 132 päivää)

Toimenkuva: Team Leader on asiantuntijaryhmän johtaja, joka vastaa arviointityön toteutuksen koordinoinnista. Hän vastaa viime kädessä koko asiantuntijaryhmän työn suorittamisesta ja toimii ryhmän edustajana. Hän vastaa siitä, että raportointi tapahtuu ajallaan ja että raportoinnin laatu on hyvä. Team Leader suorittaa myös itse arviointityötä mahdollisimman monella lähialueyhteistyön sektorilla joko itsenäisesti tai yhdessä ryhmän muiden asiantuntijoiden kanssa.

Vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet:

Team Leaderiä koskevat vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet on esitetty tarjouspyynnössä (katso kohta 3.2 ja 3.3).

- Muut asiantuntijat (arvioitu työaika: noin 12 henkilötyökuukautta eli 264 päivää)

Toimenkuva: Team Leaderin lisäksi arviointiryhmässä tulee olla muita asiantuntijoita, jotka suorittavat arviointityön muilla kuin Team Leaderin vastuulla olevilla sektoreilla. Asiantuntijat toteuttavat arvioinnit omilla vastuusektoreillaan itsenäisesti tai yhdessä muiden asiantuntijoiden kanssa.

Jos Team Leader on yllä esitetyn mukaisesti taloudellisen yhteistyön alan asiantuntija, tulisi muiden asiantuntijoiden olla profiileiltaan soveltuvia toteuttamaan muiden sektoreiden hankkeiden arvioinnin esimerkiksi seuraavasti (tarjoaja voi esittää tästä poikkeavan jaon tarjouksessaan):

1. ympäristö + maa- ja metsätalous
2. sosiaali- ja terveysala + kansalaisjärjestötoiminta
3. säteily- ja ydinturvallisuus
4. oikeusala + sisäasiat ja lainvalvonta
5. opetusala + muu hallinnon kehittäminen

Vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet:

Muita asiantuntijoita ja koko ryhmää koskevat vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet on esitetty tarjouspyynnössä (katso kohta 3.2 ja 3.3).

7. Asiantuntijoiden ja tarjoajien esteettömyys

Asiantuntijoiden ja tarjoajan tulee olla esteettömiä arvioinnin toteuttamiseen eli he eivät voi olla henkilöitä ja toimijoita, jotka ovat olleet lähialue-yhteistyön toteuttajia arvioitavalla ajanjaksolla.

8. Evaluointityön aikataulu

Arviointityön suunnitellaan alkavan 1. toukokuuta 2010 ja kestävän yhteensä kuusi kuukautta. Sopimus allekirjoitetaan seitsemäksi kuukaudeksi.

9. Hinta

Arviointityön hinta voi olla korkeintaan 270.000 euroa (ilman arvonlisäveroa), jota ei voi ylittää.

10. Valtuudet

Arviointiryhmä voi työskentelynsä aikana keskustella viranomaisten ja muiden asianosaisten kanssa kaikista hankkeeseen liittyvistä kysymyksistä. Ryhmä ei kuitenkaan saa esiintyä Suomen valtion edustajana eikä tehdä mitään toiminnan jatkoon liittyviä lupauksia tai sitoumuksia.

Liite 2: Haastateltujen henkilöiden määrä suomalaisissa ja venäläisissä organisaatioissa Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön (2004–2009) kokonaisvaltainen evaluatio

Organisaatiot Suomessa	Paikkakunta	Haastateltujen lukumäärä	Organisaatiot Suomessa	Paikkakunta	Haastateltujen lukumäärä
Aarsleff Oy	Nurmijärvi	1	NEFCO	Helsinki	1
Diakonia-ammattikorkeakoulu	Helsinki	1	Oikeusministeriö	Helsinki	4
Envitechpolis	Lahti	1	Opetus- ja kulttuuriministeriö	Helsinki	3
Etelä-Savon Liikunta ry	Mikkeli	1	ProAgria	Lappeenranta	2
FCG Efeco	Helsinki	1	Rantasalmen ympäristö-		
Filha ry.	Helsinki	1	kasvatusinstituutti	Rantasalmi	1
Finnvera	Helsinki	1	Riista- ja kalatalouden		
Fintra	Helsinki	3	Tutkimuslaitos	Helsinki	1
Fortum Nuclear Services Oy	Helsinki	1	Senya Oy	Helsinki	1
Helsingin Diakonissalaitos	Helsinki	1	Sisäasianministeriö	Helsinki	3
Helsingin oikeusaputoimisto	Helsinki	1	Solidaarisuus, kansainvälinen		
Humanistinen Ammattikorkeakoulu			solidaarisuus-säätiö	Helsinki	1
HUMAK	Helsinki	2	Sosiaali- ja terveysministeriö	Helsinki	3
Huussi ry	Tampere	1	Suomen konsulaatti	Pietari	6
Indufor Oy	Helsinki	1	Suomen ympäristökeskus	Helsinki	1
Itä-Lapin kuntayhtymä	Kemijärvi	2	Suomen yrittäjäopisto Vaasa	Seinäjoki	2
Itä-Suomen yliopisto	Joensuu	2	Suomi-Venäjä -seura	Helsinki	3
Juminkeko-säätiö	Kuhmo	1	Säteilyturvakeskus	Helsinki	2
Jyväskylän yliopisto	Jyväskylä	1	Tampereen yliopisto	Tampere	1
Kehitysvammaliitto ry	Helsinki	1	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	Helsinki	4
Keskusrikospoliisi Helsinki	Joensuu	3	Tilastokeskus	Helsinki	1
Lapin aluehallintovirasto	Rovaniemi	3	Tullihallitus	Helsinki	1
Lapin yliopisto, sosiaalityön laitos	Rovaniemi	2	Työ- ja elinkeinoministeriö	Helsinki	5
Lappeenrannan teknillinen yliopisto	Lappeenranta	2	Ulkoasiainministeriö	Helsinki	12
Liikenne- ja viestintäministeriö	Helsinki	2	Valtion teknillinen tutkimuskeskus	Helsinki	2
Maa- ja elintarviketalouden			Valtiovarainministeriö	Helsinki	2
tutkimuskeskus	Helsinki	1	Ympäristöministeriö	Helsinki	4
Maa- ja metsätalousministeriö	Helsinki	4	Muut		4
Metsäliitto	Helsinki	1			
Motiva	Helsinki	1			
Naturpolis Oy	Salla	1			
			Yhteensä haastateltuja henkilöitä Suomessa		114
Organisaatiot Venäjällä	Paikkakunta	Haastateltujen lukumäärä	Organisaatiot Venäjällä	Paikkakunta	Haastateltujen lukumäärä
"Najnas" kirjolohifarmi	Murmanskin kaupunki	1	Kansalaisjärjestöjen informaatio- ja analyysikeskus	Pietari	2
AINO-naisjärjestö	Pitkäranta	1	Karjalan tasavallan ehkäisevän terveydenhuollon keskus ja hiv:n		
Alakurtin kylä	Alakurtti	2	ja tartuntatautien ehkäisykeskus	Petroskoi	5
Apatiitin kaupungin hallinto	Apatiitti	2	Karjalan tasavallan oikeusministeriö	Petroskoi	4
Aunuksen ammattiopisto	Aunus	1	Karjalan tasavallan opetusministeriö	Petroskoi	2
Aunuksen maanviljelijöiden yhdistys	Aunus	1	Karjalan tasavallan parlamentti	Petroskoi	1
Aunuksen piirin ja Anuksen kaupungin hallinto	Aunus	4	Karjalan tasavallan päämiehen toimisto	Petroskoi	1
Aunuksen työvoimatoimisto	Aunus	1	Karjalan tasavallan talouskehitysministeriö	Petroskoi	3
ILO, Itä-Euroopan ja Keski-Aasian toimisto	Moskova	2	Karjalan tasavallan terveys- ja sosiaalisen kehityksen ministeriö	Petroskoi	3
Inkerin liitto	Pietari	2	Karjalan tasavallan työministeriö	Petroskoi	1
Juutalainen perhekeskus	Pietari	1	Kirovskin kaupunki	Kirovsk	4
Kaivosinstituutti	Apatiitti	1	Kolasportland	Kirovsk	1

Organisaatiot Venäjällä	Paikkakunta	Haastateltujen lukumäärä	Organisaatiot Venäjällä	Paikkakunta	Haastateltujen lukumäärä
Kuolan ydinvoimalaitos	Kuola	3	Pietarin eurooppalainen yliopisto	Pietari	1
Ladvan kylä, Karjalan tasavalta	Ladva	4	Pietarin Inkerin liitto	Pietari	1
Leningradin alueen tuberkuloosin hoitolaitos	Pietari	1	Pietarin kaupunginhallinnon 5 komiteaa	Pietari	8
Leningradin alueen 5 aluehallinnon komiteaa	Pietari	6	Pietarin kuurojen lasten vanhempien liitto	Pietari	1
Leningradin alueen AIDS- ja tartuntatautikeskus	Pietari	4	Pietarin lääketieteellinen täydennyskoulutuskeskus	Pietari	3
Leningradin alueen kalatalouskompleksi	Pietari	2	Pietarin narkologinen sairaala	Pietari	2
Leningradin ydinvoimalaitos	Leningradin alue	5	Pietarin teknillinen yliopisto	Pietari	1
Lovozeron aluehallinto	Lovozero	4	Pietarin valtiollinen yliopisto	Pietari	3
Lovozeron Ammattioppilaitos Nro 26	Lovozero	2	Pitkäranta, Karjalan tasavalta	Pitkäranta	7
Luoteis-Venäjän sisäasiainhallinnon kv. osasto	Pietari	1	Pohjoismaiden ministerineuvoston Pietarin informaatiotoimisto	Pietari	2
Maataloustuotannollinen osuuskunta 'Olenovod'	Lovozero	1	Prionezhkin kunnallishallinto, Karjalan tasavalta	Prionezhk	2
Maataloustuotannollinen osuuskunta 'Tundra'	Lovozero	1	Prionezhkin piirisairaala	Prionezhk	4
Matkailun tiedotuskeskus	Kirovsk	1	Prionezhkin poliisilaitoksen tiedostusosasto	Prionezhk	1
Metsäntutkimusinstituutti	Pietari	1	Roztechnadzor, Leningradin voimalaitoksen paikallistoimisto	Leningradin ydinvoimalaitos	1
Monchegorskin kaupungin hallinto	Monchegorsk	3	Segezhan keskusaluesairaala	Segezha	1
Murmanskin alueellinen lääketieteellinen sairauksien ehkäisykeskus ja tuberkuloosin hoito- ja ehkäisylaitos	Murmanskin kaupunki	3	Sosiaalialan järjestö NADESHDA	Petroskoi	1
Murmanskin alueen 3 aluehallinnon komiteaa	Murmanskin kaupunki	5	SPOK: Karjalan luonnonsuojeluyhdistys	Petroskoi	1
Murmanskin alueen huumehoitoyksikkö	Murmanskin kaupunki	1	Tuksan maatalouspiiri	Tuksa	1
Murmanskin alueen maatalouskomitea	Murmanskin kaupunki	2	UNODC, Venäjän toimisto Venäjän federaation aluekehitysministeriö	Moskova	2
Murmanskin alueen talouskehitysministeriö	Murmanskin kaupunki	2	Venäjän federaation ulkoasiainministeriö	Moskova	4
Murmanskin alueen terveys- ja sosiaalisen kehityksen ministeriö	Murmanskin kaupunki	2	Venäjän oikeusministeriön oikeusakatemia	Petroskoi	1
Murmanskin alueen työvoimatoimisto	Murmanskin kaupunki	1	Venäjän tiedeakatemia, Karjalan tutkimuskeskus	Petroskoi	2
Murmanskin humanistinen instituutti	Murmanskin kaupunki	1	Vodokanal	Pietari	1
Murmanskin alueen matalan kynnyksen keskus	Murmanskin kaupunki	2	Värtsilän kunta, Karjalan tasavalta	Värtsilä	5
Navigator yhtiö	Aunus	1	Zaozerkin kylähallinto, Karjalan tasavalta	Zaozersk	1
NORDEN -yhdistys	Pietari	2	ZLATI (Center Laboratory for Analysis and Technical Measurement in North-West Russia)	Pietari	3
Novoviltovskin koulu Nro 3 ja Zoezerskin koulu Nro 10	Prionezhk	2	Muut		3
OAO 'Apatityvodokanal'	Apatiitti	2			
OAO 'Tsentralo-Kolskaja Ekspeditsia'	Apatiitti	2			
Paikallisradio	Murmanskin kaupunki	1			
Petroskoin lääketieteellinen oppilaitos	Petroskoi	3			
Petroskoin pedagoginen akatemia	Petroskoi	3			
Petroskoin valtion yliopisto	Petroskoi	2			
Yhteensä haastateltuja henkilöitä Venäjällä					187
Haastateltujen henkilöiden kokonaismäärä					301

Liite 3: Haastattelujen teemat

Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön (2004–2009) kokonaisvaltainen evaluaatio

A. Haastattelurunko Suomen ministeriöiden lähialueyhteistyöstä vastaavien haastatteluissa

Sektori: (x:n tilalle oma sektori)

Päättynyt ja toteutuksessa olevat hankkeet

Tarkoituksenmukaisuus

1. Miten x-sektorin LAY-ohjelma/strategia (jos sellainen on) heijastaa ulkoasiainministeriön (UM) strategiaa?
2. Miten x-sektorilla toteutetuista hankkeista vuosina 2004–2009 näkyvät lähialueyhteistyön tavoitteet?
3. Miten tämä todennetaan/varmistetaan? Millaiset ovat varmistusmekanismit?
4. Millainen on x-sektorin LAY-hankkeiden identifiointi- ja valintaprosessi? Kenen aloitteesta hankkeet käynnistyvät? Kuka päättää, mitkä hankkeet valitaan tarjottaviksi UM:n rahoitettavaksi?

Tuloksellisuus

1. Missä määrin LAY-toiminta x-sektorilla on saavuttanut sille asetetut tavoitteet?
2. Mitä olisi tapahtunut, jos x-sektorilla ei olisi ollut UM:n rahoittamia LAY-hankkeita?
Tarkennus: Olisiko toteutuneelle toiminnalle ollut muita rahoituslähteitä?
3. Mitkä asiat ovat edesauttaneet lähialueyhteistyön tavoitteiden saavuttamista x-sektorilla?
4. Mitkä seikat ovat mahdollisesti olleet esteenä?
5. Tulosten saavuttamisen kannalta millaisia ovat kahdenvälisen hankkeiden edut verrattuna monenvälisiin hankkeisiin?
6. Tulosten saavuttamisen kannalta millaisia ovat kahdenvälisen hankkeiden ongelmat verrattuna monenvälisiin hankkeisiin?

Tehokkuus

1. Miten LAY-varoja hallinnoidaan x-sektorilla?
2. Kuinka x-ministeriö on seurannut x-sektorin hankkeiden etenemistä?
3. Missä määrin x-sektorin LAY-hankkeilla on saavutettu tuloksia suhteessa niihin osoitetun rahoituksen määrään? (kustannustehokkuus) Onko hankkeiden hallinnointi kustannustehokasta?

Vaikutukset

1. Kuka x-sektorin lähialueyhteistyöstä on hyötynyt Venäjällä ja miten?
2. Kuka siitä on hyötynyt Suomessa ja miten?
3. Mitä muita vaikutuksia on ollut x-sektorin lähialueyhteistyöstä Venäjällä? Entä Suomessa?

Kestävyys

1. Miten ministeriö seuraa, ovatko x-sektorilla toteutettujen hankkeiden tulokset pysyviä?
2. Mitä tuloksia voidaan vielä tänäänkin havaita jo päättäneistä hankkeista?
3. Mikä oli venäläisen osapuolen panostus x-sektorin kahdenvälisissä hankkeissa vuosina 2004–2009? (Rahaa, henkilöresursseja, muita resursseja) Entä monenvälisissä?

Koherenssi/Täydentävyys/Lisäarvo

1. Mitä muita toimijoita/rahoittajia kuin UM:n rahoittama lähialueyhteistyö on x-sektorilla Venäjä-yhteistyössä? Kahdenvälisiä/monenvälisiä?
2. Miten yhteistyö näiden toimijoiden kanssa on järjestetty x-sektorilla?
3. Mikä on suomalaisen asiantuntijuuden lisäarvo lähialueiden kehitykselle x-sektorilla?
4. Mikä on venäläisen asiantuntijuuden lisäarvo x-sektorin LAY-hankkeissa?
5. Mikä on ollut Suomen kahdenvälisen LAY-rahoituksen lisäarvo x-sektorilla Venäjäyhteistyössä?
6. Arvotus: Miten x-maa- ja metsätalousministeriö panostaa lähialueyhteistyöhön (henkilöresurssit, budjettivaraukset ja muut voimavarat) UM:n tuen ulkopuolella?
7. Miten x-sektorin lähialueyhteistyötä voitaisiin kehittää eri viranomaisten, järjestöjen ja alueellisten toimijoiden väliseksi tavanomaiseksi yhteistyöksi?

B. Haastattelurunko hanketoteuttajien ja venäläisten avainhenkilöiden haastatteluissa

Sektori:

Kehitysohjelma (hanke):

Hankkeen tausta

- Mitkä ovat SEKTORINNE kehityksen pahimmat pullonkaulat, kehityksen esteet?
- Mitä SEKTORINNE kehitystä koskevia federaatiotason strategioita tunnette? Mihin ne pyrkivät? Mikä on niiden vaikutus aluetasolla?
- Mitä aluetason relevantteja strategioita on olemassa? Mihin ne pyrkivät? Onko niillä vaikutusta kehityshankkeiden menestymiseen?

Hankkeen suunnittelu

- Kenen aloitteesta tämä hanke syntyi?
- Miten venäläinen osapuoli osallistui tämän hankkeen suunnitteluun? Otettiin paikallisten osallistujien näkemykset riittävän hyvin huomioon?
- Mitkä ovat hankkeen päätavoitteet?

Hankkeen toteutus ja seuranta

- Onko hankkeen toiminta ollut tuloksellista? Onko tavoitteita saavutettu? Kuinka paljon? Miten niitä on mitattu (onko indikaattoreita?)
- Mitä hyötyä hankkeesta on venäläiselle osapuolelle/ osapuolille? Kuka on hyötynyt ja miten?
- Onko hanke lisännyt venäläisten osaamista?
- Mitä ennakoimattomia positiivisia ja/tai negatiivisia vaikutuksia hankkeella on ollut?
- Mitkä ovat pahimmat toteutuksen pullonkaulat/kehitysesteet?
- Miten toimii paikallinen raportointi (mitä raportoidaan, mistä tiedot saadaan, kuka raportoi kenelle, kuinka usein?)
- Onko haettu/saatu rahoitusta samantyyppiselle toiminnalle muilta rahoittajilta?
- Onko suomalaisen ja venäläisen osapuolten kanssa yhteistyösopimus? Mitkä ovat sopimusosapuolet?
- Onko venäläinen osapuoli ottanut vastuuta lisääntyvässä määrin hankkeen jatkamisesta (rahoitus, aktiviteetit?)
- Onko hanke kestäväällä pohjalla? Miksi?
- Mikä on ollut venäläisen osapuolen panostus (henkilö-resursseja, rahaa, kuinka paljon?) tähän hankkeeseen?
- Onko suomalaiset ja venäläiset resurssit käytetty tehokkaimmalla mahdollisella tavalla? Miten olisi samoilla resursseilla saatu enemmän/parempia tuloksia?
- Mikä olisi tilanne, jos hanketta ei olisi toteutettu?

Tulevat skenaariot

- Jatkuuko toiminta kun Suomen rahoitus lakkaa? Jos jatkuu, mistä tulee rahoitus?
- Mitä neuvoja antaisitte tulevien hankkeiden suunnittelijoille?

**Liite 4: Yksityiskohtaiseen tarkasteluun valitut hankkeet
(näyte lähialueyhteistyöhankkeista eri sektoreilla)**

Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön (2004–2009) kokonaisvaltainen evaluaatio

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
Ympäristö							
1	Pietarin pohjoisen jätevedenpuhdistamon lietteenpoltto-laitoshanke (98504004)	Aquaflow Oy	Pietarin Vodokanal	Pietari	2.083.000	2005–2007	Pääurakka sisälsi Pietarin pohjoisen jätevesilaitoksen lietteenpolttolaitoksen rakennusurakan, joka toteutettiin monenvälisenä yhteistyönä. Lähialueyhteistyövaroilla kustannettavassa hankkeessa rahoitettiin pääurakan osatoimitus Suomesta.
2	Luoteis-Venäjän ympäristövalvonnan kehittämiss-hanke (98007005)	Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Lapin ympäristökeskus	Luoteis-Venäjän federaatiopiirin analyttisten ja teknisten mittausten valvontavirasto (ZLATI)	Useat alueet	273.979	2007–2009	Hankkeen tavoitteena oli organisoida aktiveetti-paketteja mm. päästömittausten tekniikkaan ja vertailumittauksiin liittyen, kehittää yhdessä ZLATI:n kanssa toimintaohjelma alueellisten laboratoriorien kehittämiseksi sekä avustaa ZLATI:a tiedon levittämässä alueellisille laboratorioille.
3	Luoteis-Venäjän kestävä metsätalouden ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kehittämiss-ohjelman GAP-analyysi (98097007)	Suomen ympäristökeskus	Venäjän federaation luonnonvarainministeriö, Luoteis-Venäjän luonnonvarainhallinto	Useat alueet	883.037	2007–2011	Ohjelman osana olevan GAP-analyysi -hankkeen tavoitteena on tehdä luonnonsuojeluverkoston puutteiden ja kattavuuden arviointi sekä analysoinnin perusteella suositukset ja muut ehdotukset maankäytön suunnitteluun, ennen kaikkea nykyisten suojelualueiden kehittämiseksi ja uusien perustamiseksi.
Sosiaali- ja terveydenhuolto							
1	Hiv:n leviämisen hallinta Barentsin ja pohjoisen ulottuvuuden kumppanuus-ohjelman alueella, vaihe II (98005024)	STAKES (nyk. terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, THL)	Venäjän terveysministeriö, Luoteis-Venäjän hallinto ja muut viranomaiset	Murmanskin alue	1.618.818	2005–2007	Hankkeen tavoitteena oli koordinoita toimenpiteitä hiv-tartunnan ja aidsin leviämisen ja haitallisten seurausten estämiseksi PU:n sosiaali- ja terveyskumppanuusohjelman ja Barentsin alueella.
2	Hiv-positiivisten naisten psykososiaalinen tukeminen Leningradin alueella (98007016)	STAKES (nyk. terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, THL)	Leningradin alueen AIDS keskus ja terveydenhoitokomitea	Leningradin alue	282.734	2007–2009	Hankkeen tavoitteena oli Hiv-positiivisten, erityisesti raskaana olevien naisten ja heidän lastensa, stigman (kielteisen leimautumisen) vähentäminen, Hiv-positiivisten naisten ja heidän perheidensä sosiaalinen ja psykologinen sopeuttaminen, äidiltä lapselle siirtyvän hiv-tartunnan ehkäiseminen ja lasten hylkäämisen vähentäminen.
3	Sektorien välisen yhteistyön kehittämisen huumeidenkäytön ja huumehaittojen vähentämiseksi Murmanskin alueella (98008006)	Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos (THL)		Murmanskin alue	178.471	2008–2009	Tavoitteena oli huumeidenkäytön ja huumehaittojen vähentäminen Murmanskin alueella ja toimivien yhteistyömallien kehittäminen sektoreiden välille huumeidenkäytön ja huumehaittojen vähentämiseksi (PU-hanke).

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
4	Ehkäisevän huumetyön verkostoituminen Murmanskin alueella (98007027)	Lapin yliopisto/ sosiaalityön laitos	Murmanskin valtion pedagoginen yliopisto, humanistinen instituutti ja tekninen yliopisto	Murmanskin alue	266.367	2007–2010	Hankkeen tavoitteena oli tukea nuorten huumeiden käytön ehkäisyä ja vähentymistä Murmanskin alueella.
5	Vertaisneuvonta nuorten ennalta-ehkäisevässä huumetyössä – hanke Murmanskissa	Lapin lääninhallitus, sosiaali- ja terveysosasto	Leningradin alueen sosiaaliturva-komitea	Murmanskin alue	73.210	2008–2010	Hankkeen aikana luodaan Murmanskin päihde- ja huumehoitolan yhteyteen nuorten koulutettu vapaaehtoisverkosto, jonka tehtävänä on ennaltaehkäisevä huumetyö vertaisneuvonta-periaatteella
6	Alueellisen epidemiologisen valvonta-järjestelmän luominen huumeiden käytön ja hiv-tartuntojen laajuuden, muotojen ja suuntausten seurantaa varten Venäjän federaatiossa (98006012)	UNODC	Venäjän huumevalvonta-palvelu, Kansallinen huume-riippuvuuskien tutkimus-instituutti	Useat alueet	622.000	2006–2010	Hankkeen tavoitteena on luotettavan tiedon keräämisjärjestelmän kehittäminen, huumeiden kysynnän vähentäminen sekä hiv:n ehkäisy politiikasta ja toiminnasta tiedottaminen.
7	Päihdeongelmat ja terveys Pietarissa ja Karjalan tasavallassa (98008005)	Diakonia ammatti-korkeakoulu, Kotkan kaupungin sosiaalitoimi	Karjalan tasavallan pedagoginen yliopisto ja päihdehuolto-sairaala, Pietarin lääketieteellinen jatkokoulutus-akatemia (MAPS)	Useat alueet	547.534	2008–2010	Karjalan tasavallassa hanke toteutettiin lähellä Petroskoita sijaitsevan Prionezhin alueen kylissä tarkoituksena kehittää ehkäisevän työn malli. Pietarissa hanke keskittyi päihdeongelmaisten, ennen kaikkea HIV+ huumeiden-käyttäjien hoitomenetelmien ja hoitoketjun kehittämiseen.
8	Terveyden-edistämisen linjausten käytännön toteutuksen tukeminen Karjalassa (98007014)	STAKES (nyk. terveyden- ja hyvinvoinnin-laitos, THL)	Terveys- ja sosiaalisen kehityksen ministeriö	Karjalan tasavalta	282.913	2007–2009	Hankkeen kokonaistavoitteena oli Karjalan tasavallan väestön parantunut terveydentila. Hankkeen tarkoituksena oli tukea Karjalan tasavallan hallintoa ja terveys- ja sosiaalisen kehityksen ministeriötä terveyden-edistämistästrategian toteuttamisessa.
9	Perusterveyden-huollon palvelujen laatu-järjestelmän kehittäminen Pietarissa (98007013)	STAKES (nyk. terveyden- ja hyvinvoinnin-laitos, THL)	Pietarin lääketieteellinen jatkokoulutus-akatemia (MAPS), Pietarin terveydenhoito-komitea	Pietari	282.913	2007–2009	Tavoitteena oli parantaa terveydenhuollon peruspalvelujen saatavuutta, tehokkuutta ja laatua Pietarissa. Hankkeen tarkoituksena oli luoda ja testata terveydenhuollon laatu-järjestelmä, joka perustuu perhelääkäreiden työn kehittämiseen sekä terveydenhuollon hallinnon yhteistyöhön palvelujen laadun parantamiseksi.

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
10	Perhekeskeisen sosiaalityön ja lastensuojelun tukeminen Karjalan tasavallassa alueella (98007026)	STAKES (nyk. terveyden- ja hyvinvoinninlaitos, THL)	Karjalan tasavallan opetusministeriö	Karjalan tasavalta	284.990	2007–2009	Hankkeen tavoitteena oli parantaa Karjalan lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointia ja parantaa perhekeskeistä sosiaalityötä ja lastensuojelua Karjalassa.
11	Sosiaalityö ja kansalaisyhteiskunta Venäjän lähialueilla (98004015)	Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto		Useat alueet	267.555	2004–2009	Hankkeen tavoitteena oli sosiaalityön aseman vahvistaminen ja sosiaalityön koulutuksen kehittäminen Venäjän lähialueilla. Lisäksi pyrittiin vahvistamaan sosiaalityön koulutuksen yhteyttä kansalaisjärjestöihin ja niiden toimintaan. Hanke rakentui monenväliseen vuoropuheluun.
12	Työturvallisuus- ja työterveysjärjestelmien kehittäminen Luoteis-Venäjällä (98505001)			Useat alueet	550.601	2005–2009	Hankkeen tarkoituksena oli muuttaa vallitsevaa työterveyshuollon seurausten kompensatio-paradigmaa ehkäisyparadigmaksi, jotta työperäisten sairauksien ja vammojen korvausajattelusta siirryttäisiin enemmän ongelmien ehkäisyyn.
Taloudellinen yhteistyö							
1	Kostamuksen energia-tuotannon hankesuunnittelu (98009040)	Insinööritoimisto Pro-Team Oy	Kostamuksen kunnan hallinto, Lesforward	Karjalan tasavalta	64.900	2009–2010	Hankkeessa oli kyse Kostamuksen kunnan tarvitsemaa uutta kaukolämpö- ja sähköntuotantojärjestelmää varten tehtävästä selvitystyöstä investointipäätöstä varten.
2	Prääsän pelletti-tehdashankkeen esiselvitys (98009025)	Envitechpolis Oy, Rantasalmen ympäristökasvatusinstituutti, Stilli Oy	Venäjän tiedeakatemian Karjalan tutkimuskeskus, OOO Universal Technologies, Prääsän aluehallinto	Karjalan tasavalta	24.500	2009	Hankkeen tavoitteena oli luoda edellytyksiä uusiutuvan energian käytön lisäämiselle ja suomalaisen bioenergia-osaamisen ja -teknologian hyödyntämiselle sekä tukea elinkeinoelämää ja työllisyyttä Suomen lähialueella. Hankkeen puitteissa tehtiin mm. kustannuslaskelmia ja markkinointisuunnitelma Prääsään Karjalan tasavaltaan perustettavaa pelletti-tehdasta varten.
3	Energia katselmuksien toimeenpano Karjalan tasavallassa (98005033)	Motiva Oy	Certification and consulting company (CCC)	Karjalan tasavalta	65.000	2005–2006	Hanke oli jatkoa Motiva Oy:n ja Karjalan tasavallan vv. 1999-2003 toteuttamalle energiakatselmoinnin pilottiprojektille ja sen tavoitteena oli käynnistää kaksi pilottiprojektin aikana määriteltyä energiansäästöinvestointia ESCO-konseptilla (Energy Service Company), jossa investointi maksetaan sen tuottamalla säästöillä, ja jota Karjalan tasavallassa ei ole aiemmin käytetty. Samalla pyrittiin luomaan venäläiselle yhteistyökumppanille CCC:lle valmiudet toimia ESCO-yrityksenä.

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
4	Energia-katselmusten ja energiankäytön hallinnan koulutus Pietarissa ja Leningradin alueella (98007037)	Motiva Oy	Venäjän federaation teollisuus- ja energia-ministeriö, Luoteis-Venäjän aluehallinto, koulutuskeskus UMITC TEBE	Useat alueet	120.000	2007–2009	Tavoitteena oli edesauttaa paikallisia ja alueellisia viranomaisia energia-alan institutionaalisten uudistusten toimeenpanossa vahvistamalla asiantuntijoiden osaamista energiankäytön hallinnassa, erityisesti energiakatselmusten tekemisessä ja hallinnoinnissa.
5	Yritys-palveluverkon kehittäminen Kuolan alueella (98099028)	Lapin TE-keskus, Rovaseutu kuntayhtymä	Murmanskin alueen työllisyyskeskus, Kandalakshan kaupunki	Murmanskin alue	251.597	1999–2004	Kuolan alueelle on perustettu Murmanskiin, Apatiittiin, Alakurttiin, Umbaan, Kantalahteen, Kuolaan, Kirovskiin ja Lovozeroon Venäjän julkisin varoin ylläpidettävät yritys-palvelukeskukset vv 1999-2002. Hankkeen tavoitteena on näiden keskusten kansainvälisten toimintojen kehittäminen, kansainvälisen ja alueellisen tunnettavuuden lisääminen sekä yrityspalvelukeskusten keskinäisen ja kansainvälisen verkottumisen kehittäminen.
6	Aunuksen yrityskeskuksen valmistelut Karjalan tasavallassa (Aunuksen yritysclinikka) (98007031)	Suomen yrittäjäopisto	Aunuksen valtiollinen ammattikoulu no. 2	Karjalan tasavalta	330.000	2007–2009	Hankkeen tavoitteena oli perustaa yritysclinikka Anuksen piiriin ja rakentaa sen yhteyteen kontaktiverkko Anuksen piirin yritysten kanssa.
7	Liikenne-strategian kehittäminen Venäjän Barentsin alueella (98006018)	LVM, Pöyry konsortio	Murmanskin ja Arkangelin aluehallinnot, karjalan tasavallan talouskehitys-ministeriö, Komin teollisuus- ja energia-ministeriö	Useat alueet	153.880	2006–2007	Hankkeella Suomi osallistui Barentsin alueen (BEATA) yhteistyöhankkeen toteutukseen ja tuki Venäjän Barentsin alueen subjekteja niiden pyrkimyksessä yhteisen liikennestrategian kehittämiseen.
8	Ulkomaan-kaupan kuljetusten ja logistiikan telematiikan kehittämis-ohjelma ("TEDIM") (98093019)	Liikenne- ja viestintä-ministeriö	Leningradin aluehallinto, Venäjän federaation tullikomitea, Pietarin kaupunki	Useat alueet	4.249.874	1993–2006	TEDIM-ohjelma käynnistettiin vuonna 1995 Pietarin kaupungin aloitteesta, ja sen tavoitteena on toimia Itämeren alueen keskeisenä kuljetus- ja logistiikkayhteistyön kehittämisfoorumina. Erilaisilla toimenpiteillä tuetaan kuljetuksia ja logistiikkaa palvelevien telemaattisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa Itämeren alueella.
9	Venäläisen yritysjohton koulutusohjelma Suomessa (FinRus koulutusohjelma) (98000022)	Helsingin kauppa-korkeakoulu, Fintra projects Oy	Talouskehitys-ministeriön alainen Liittovaltion koulutuskeskus	Useat alueet	1.009.259	2000–2010	Hanke keskittyi venäläisyritysten nuoren johdon koulutukseen Suomessa kansainvälisiä markkinoita varten. Se on myöhemmin laajentunut kattamaan myös suomalaisyritysten johdon koulutusta Venäjällä. Koulutuksen painopiste-aloina ovat olleet IT-, elintarvike-, energiasektorin konsultointi, koulutus, media ja koneenrakennuksen alat.

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
10	Alakurtin teknologia- ja osaamiskeskus (98008027)	Lapin TE-keskus, Lapin liitto, Lapin lääninhallitus, TEM, Sallan kunta	Alakurtin kunta	Murmanskin alue	88.800	2008–2009	Hankkeen tavoitteena oli tehdä suunnitelma ja toimintamalli Alakurtin teknologia- ja osaamiskeskuksen perustamiseksi sekä käynnistää tarvittavat toimenpiteet keskuksen käynnistämiseksi.
Maa- ja metsätalous 1	Maa- ja elintarviketalouden neuvonnan ohjelma (98007019)	ProAgria Etelä-Karjala ry	Murmanskin alueen maatalouskomitea, Karjalan tasavallan maatalous-, kalatalous ja ympäristöministeriö, Leningradin alueen maatalous- ja kalatalouskomitea	Useat alueet	615.180	2007–2009	Ohjelman tavoitteena oli parantaa elintarviketilanteen laatua ja määrää lähialueilla kehittämällä koko tuotantoketjun kannattavuutta ja laadun seurantajärjestelmiä.
2	Kalatalouden kehittämisohjelma (98007020)	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos	Murmanskin alueen kalatalouskomitea, Karjalan tasavallan maatalous-, kalatalous ja ympäristöministeriö, Leningradin alueen maatalous- ja kalatalouskomitea	Useat alueet	449.990	2007–2009	Ohjelman tavoitteena oli edistää maaseudun elinvoimaisuutta ja työllisyyttä kehittämällä Luoteis-Venäjän kalataloussektoria.
3	Kestävän metsätalouden normatiivisen pohjan kehittäminen aluetasolla (yksi Luoteis-Venäjän metsäohjelman 98097007 hankkeista)	Metsähallitus, Suomen ympäristökeskus	Venäjän matsätalousvirasto, metsäalan täydennyskoulutuskeskus ARICEF	Useat alueet	72.145	2009	Hankkeen tavoitteena oli kehittää metsien käsittelyn normistoja intensiivisemmän metsänkäytön mallin (ns. Skandinaavinen malli) mukaisesti aluetasolla. Kyseinen hanke on Luoteis-Venäjän metsäohjelman hanke No. 1.
4	Johtajien ja asiantuntijoiden koulutusohjelma (yksi Luoteis-Venäjän metsäohjelman 98097007 hankkeista)	Metsähallitus, Suomen ympäristökeskus	Venäjän matsätalousvirasto, metsäalan täydennyskoulutuskeskus ARICEF	Useat alueet	45.600	2009	Hankkeen tavoitteena oli kehittää täydennyskoulutusohjelma, joka johtaisi metsätaloussektorin, ml. metsäalan koulutuslaitosten, asiantuntemuksen laajenemiseen ja metsätalouden kehittämiseen Venäjällä. Kyseinen hanke on Luoteis-Venäjän metsäohjelman hanke No. 5B.

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
Oikeusala 1	Maksuttoman oikeusavun hanke (osa oikeudellisen infrastruktuurin kehittämisen hanketta/ ohjelmaa, 98098007)	Oikeusministeriö	Venäjän oikeusministeriö	Useat alueet		1998–2009	Hanke pyrkii parantamaan kaikkein köyhimpien ihmisten mahdollisuutta saada oikeudellista apua siviili-asioissa. Hanke liittyy Venäjän omaan hankkeeseen, joka pyrkii maksuttoman oikeusapujärjestelmän kehittämiseen, ja johon kuuluu 10 aluetta Venäjällä. Suomi on osallistunut Karjalan tasavallan pilottihankkeen toteutukseen lähialueyhteistyövaroin.
Sisäasiat ja lainvalvonta 1	Kolmikanta-yhteistyö huumausainerikollisuuden torjunnassa Suomi, Viro, Venäjä (98903003)	Sisäasiainministeriö, keskusrikospoliisi	Venäjän sisäministeriö, Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen miliisiyksiköt	Useat alueet	287.540	2003–2009	Tavoitteena on toiminnallisena kolmen valtion kesken tapahtuvana viranomaisyhteistyönä paljastaa rajat ylittävää vakavaa huumausainerikollisuutta.
2	Murmanskin alueen pelastustoimen kehittäminen (98099025)	Lapin lääninhallituksen pelastusosasto	Venäjän hätätilaministeriön Murmanskin alueyksikkö	Murmanskin alue	296.151	1999–2009	Tavoitteena on kehittää yhteistoimintaa rajan lähialueilla pelastusviranomaisten ja muiden viranomaisten kesken.
Opetusala 1	Cross-Border university -yliopistohanke (98005011)	Helsingin, Joensuun, Kuopion ja Tampereen yliopistot, Lappeenrannan teknillinen yliopisto	Pietarin eurooppalainen yliopisto, valtioniopisto ja teknillinen yliopisto, Petroskoin yliopisto	Useat alueet	1.419.900	2004– käynnissä	Hankkeen tavoitteena on luoda suomalais-venäläinen Cross Border yliopistokonsortio, joka tarjoaa englanninkielisiä tutkintoon johtavia maisteriohjelmiä määrättyillä aloilla.
2	Verkkovälitteiset opetusmenetelmät ja käytänteet (98008016)	Jyväskylän yliopiston tietotekniikan tutkimusinstituutti	St. Petersburg University of Information Technology, Mechanics and Optics (ITMO)	Pietari	125.470	2008–2011	Hankkeen tavoitteena on kehittää edelleen pedagogista mallia suomalais-venäläisessä koulutusyhteistyössä toteutettavien verkkovälitteisten korkeakouluopintojen käytännön toteuttamiseksi.
3	Yksivuotinen pedagogisen johtajuuden PD-koulutushanke	Joensuun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta	Karjalan pedagoginen akatemia	Karjalan tasavalta	230.000	2007–2009	Tavoitteena oli mm. EU:n Bologna prosessin soveltaminen Karjalan tasavallan alueella, hallinnollis pedagogisen johtamiskulttuurin sekä laatu- ja arviointityön ja palautejärjestelmän kehittäminen.
4	Viittomakielialan koulutushanke Petroskoissa	Humanistinen Ammatti-korkeakoulu (HUMAK)	Karjalan tasavallan opetusministeriö, Petroskoin pedagoginen akatemia	Karjalan tasavalta	181.700	2008–2010	Hankkeen tavoitteena on suunnitella, aloittaa ja vakiinnuttaa viittomakielialan koulutus Petroskoissa.
5	Pohjoisen ulottuvuuden instituutin kehittäminen ja koordinointi (98009027)	Lappeenrannan teknillinen yliopisto	Pietarin valtioniopisto	Useat alueet	218.200	2009–2010	Hankkeen tavoitteena on vahvistaa 26.11.2009 perustetun pohjoisen ulottuvuuden instituutin toiminnan kehittämistä vahvan ja aktiivisen koordinaation kautta. Instituutissa oli mukana tarkasteluhetkellä 13 pohjoismaista ja Baltian yliopistoa sekä Pietarin valtion yliopisto.

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
Kansalais-yhteiskunta 1	Tarinain tupa -kirjoittaja-koulutushanke	Inkerikeskus ry	Pietarin Inkerin liitto	Pietari	88.198	2005–2006	Tarkoituksena oli järjestää kirjoituspajoja, joissa kirjoitettiin suomeksi artikkeleita lehtiin ja nettisivuille inkeriläisiä koskevista asioista, sekä inkeriläisten asioita koskevia tiedotuspäiviä.
2	Kansalaisten Venäjä koulutusprojekti NGO ekspertit	Suomi Venäjä Seura ry	Arkangelin kansalaisjärjestöjen tukijärjestö "Garant"	Arkangelin alue	125.380	2005–2007	Hanke oli venäläisille kansalaisjärjetöille suunnattu koulutushanke, jonka tavoitteena oli lisätä kansalaisjärjestöjen toiminta-edellytyksiä, yhteiskunnallisen vaikuttamisen mahdollisuuksia ja keskinäistä verkostoitumista.
3	Nuoret ja Vesi -hanke (Yhteiskunnallisesti tiedostavat ja sosiaalisesti vahvat nuoret luovina mielipiteen muodostajina)	Suomi-Venäjä-seura, Turun piirijärjestö	NORDEN	Pietari	56.277	2008–2009	Hankkeella pyritään ympäristöhaasteiden tiedostamisen kautta innostamaan nuoria, jotta he kiinnostuisivat ympäristövastuusta, yhteiskunnallisista asioista ja vaikuttamisesta. Tavoitetta toteutetaan järjestämällä asiantuntijoiden työpajoja ja tiivistämällä nuorten parissa toimivien tahojen verkostoja.
4	Paanajärven yrittäjä-koulutushanke	Juminkeko-säätiö	Paanajärven paikallishallinto, Arhippa Perttusen säätiö, Ortji Stepanovin säätiö	Karjalan tasavalta	30.000	2004–2006	Tarkoituksena oli parantaa Paanajärven kylän elin-edellytyksiä kouluttamalla asukkaita yritystoimintaan, mm. sahalaitoksen työntekijät, korkean ammattitaidon omaavat kirvesmiehet, hieman tekstiilikoulutusta saaneet naiset.
5	Yksityisviljelijöiden ja maaseudun naisten yhdistystoiminnan vahvistaminen Pihkovan alueella	ProAgria Etelä-Karjala ry	Pihkovan fermeri-assosiaatio, maatalous- ja teknillisen-tarkistuksen hallinto ja maatalousoppilaitos, Velikie lukin valtiollinen maatalousakatemia, Pihkovan Agrosnab	Pihkovan alue	40.000	2009–	Hanke pyrkii vahvistamaan yksityisviljelijöiden ja naisten yhdistys-toimintaa (mm. jäsenpalveluja, tiedottamista), ja siten parantamaan heidän neuvotteluasemiaan viranomaisiin nähden.
6	Tervettä elämää – ehkäisevän päihdetyön kehittäminen	Kansainvälinen solidaarisuussäätiö	Nadeshda naisjärjestö	Karjalan tasavalta	150.000	2007–2009	Tavoitteena on alkoholin ja muiden päihteiden käytön ja siitä aiheutuvien haittojen vähentäminen kouluttamalla viranomaisia ja vapaaehtoisia.
7	Kohti vastuullista aikuisuutta – seksuaali-terveyttä ja elämänlaatua sortavalalaisille nuorille	Kansainvälinen solidaarisuussäätiö	Nadeshda naisjärjestö	Karjalan tasavalta	124.083	2005–2006	Tavoitteena oli parantaa sortavalalaisten nuorten seksuaaliterveydentilaa käynnistämällä ehkäisyneuvonta-toiminta kouluissa ja oppilaitoksissa sekä järjestämällä kerhotoimintaa ja elämäntaitokursseja.

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
8	Sortavalan perheklubi - vertaistukea Sortavan alueen nuorille perheille	Vauvakassiyhdistys (Vaaka) ry	Värtsilän kunta, Nadeshda, Lada, Aino, Suojärven naisjärjestö	Karjalan tasavalta	33.575	2006–2007	Hankkeen puitteissa perustettiin kymmenen nuosten perheiden klubia Sortavalaan ja sen lähikyliin tarjoamaan vertiatukipalveluita. Tavoitteena oli ennaltaehkäistä nuorten perheiden ongelmia.
9	Karjalan tasavallan nuorten perheiden klubi	Vauvakassiyhdistys (Vaaka) ry	Värtsilän kunta, Nadeshda, Lada, Aino, Suojärven naisjärjestö	Karjalan tasavalta	35.484	2008–2009	Hankkeessa on perustettu perheklubeja Lahdenpohjaan, Suojärvelle ja Pitkärantaan. Klubeissa tarjotaan nuorille vanhemmille vertaistukea ja asiantuntija-apua.
10	Värtsilän nuortentalo	Vauvakassiyhdistys (Vaaka) ry	Värtsilän kunta, Nadeshda, Lada, Aino, Suojärven naisjärjestö	Karjalan tasavalta	16.571	2009	Hankkeen avulla tuetaan nuorten ja heidän perheidensä yhteiskunnallista tietoisuutta nuortentalon puitteissa toteutettavan koulutuksen ja toiminnan keinoin.
11	Vammaisten kansalais- ja perusoikeuksia tukevan edunvalvontaverkoston kehittäminen Pietarissa 1–2	Kehitysvamma-liitto	Pietarin vammaisten lasten vanhempien järjestö (GAOORDI)	Pietari	39.600	2004–2005	Tavoitteena oli ihmisoikeuksien ja kansalaisoikeuksien edistäminen Pietarissa kehitysvammaisten ja mielenterveysongelmista kärsivien keskuudessa. Hanke loi asiantuntijoiden ja kohderyhmien välisen verkoston.
12	Liikunnan ja urheilun yhteistyötä lähialueilla	Etelä-Savon Liikunta ry	Pietarin urheilukomitea	Useat alueet	150.000	2007–2009	Tavoitteena on Pietarin ja Leningradin alueen asukkaiden terveysliikuntatoimen kehittäminen ja väestön terveydentilan parantaminen kaikissa ikäryhmissä sekä kansalaistoimintaan perustuvan liikunnan edistäminen Venäjällä.
13	Soidensuojelu ja biodiversiteetikeskukset Luoteis-Venäjällä	Suomen luonnon-suojeluliitto	SPOK, Kuolan BCC, Pietarin luonnon-suojeluliitto	Useat alueet	40.000	2009	Hankkeessa järjestetään soiden suojeluun liittyvää koulutusta ja materiaalia järjestöille, opettajille ja viranomaisille sekä pyritään saamaan biodiversiteetin kannalta keskeiset alueet Luoteis-Venäjällä suojelu-tarkastelun piiriin.
14	Karjalan kylien sanitaation kehittäminen	Käymäläseura Huussi ry	Russian Toilet Organization, Northern Water Problems Institute, Venäjän tiede-akatemian Karjalan tutkimuskeskus	Karjalan tasavalta	110.000	2008-2009	Tavoitteena on Äänisjärven ja Laatokan valuma-alueilla sijaitsevien pienten kylien ja alueelle tärkeiden matkailukohteiden vesihuollon ja jätevesien käsittelyn kehittäminen.
15	Tavoitteena menestyvä nuori - Toimintaa nuorille	Inkerikeskus ry	Inkerin liitto	Useat alueet	20.141	2007	Kyseessä oli pilottihanke, jossa kohderyhmänä ovat 16–25 v. inkeriläiset nuoret. Kyseisiä suomen kielen taitoisia nuoria ohjataan tunnistamaan omat mahdollisuutensa ja heille annetaan työkaluja opiskelu-paikkojen hankkimiseen ja työllistymiseen liittyen.

	Hanke (tunnus)	Toteuttaja	Kumppanit	Kohdealue	Budjetti	Kesto	Kuvaus
Hallinnon kehittäminen 1	Leningradin alueen paikallis-hallinnon kehittäminen (98007007)	Suomen kuntaliitto, FCG Efeco Oy	Leningradin alueen itsehallintokomitea	Leningradin alue	210.344	2007–2009	Hankkeen tarkoituksena oli vahvistaa paikallisen itsehallinnon ja demokratian toimivuutta Leningradin alueen kunnissa ja näin luoda edellytyksiä paikallisen ja alueellisen elinvoiman ja talouden vahvistumiselle.
2	Etelä-Kuolan paikallis-hallinnon kehittämis-projekti, vaihe II (98004019)	Lapin TE-keskus, Lapin liitto, Lapin läänin-hallitus, Itä-Lapin kunta-yhtymä	Etelä-Kuolan kaupunkien liitto	Murmanskin alue	508.584	2005–2009	Hankkeen tavoitteena oli kaupunkien hallintojen toimintamallien ja päätöksentekotapojen kehittäminen ja uudistaminen. II vaiheen hankkeessa tarkoitus oli tarkastella Itä-Lappiin ja Lappiin saapuvien matkailijoiden toiveita alueen palvelujen kehittämiseksi.
3	Tilastotoimen kehittäminen lähialueilla Venäjän Federaatiossa (98093010)	Tilastokeskus	Venäjän federaation tilastovirasto Rosstat	Useat alueet	1.006.937	1993–käynnissä	Tilastoalalla on käynnissä yksi vuodesta 1993 jatkunut yhteistyöhanke/ohjelma, jonka avulla pyritään integroimaan Venäjää eurooppalaiseen vuorovaikutukseen ja käyttämään kansainvälisiä suosituksia tilastotoimessaan. Tarkastelu-ajanjaksolla rahoitus oli 180.000 euroa.

Liite 5: Kansainvälisille rahoituslaitoksille ja järjestöille myönnetty lähialueyhteistyörahoitus vuosina 2004–2009 (euroa).

Lähde: Ulkoasiainministeriö 16.11.2010

Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön (2004–2009) kokonaisvaltainen evaluaatio

Organisaatio	Hankkeen tai rahaston nimi	Euroa
EBRD	Suomen teknisen avun rahasto	4 050 000
EBRD	PU:n ympäristökumppanuus	5 477 000
NIB/NEFCO	Teknisen avun rahasto	1 150 000
NEFCO	Ympäristöinvestointien lainanlievennysohjelma	2 391 084
NIB/NEFCO	HELCOM:n Itämeren toimintaohjelman hankevalmistelurahasto	1 600 000
NEFCO	Arktisen yhteistyön hanketuki-instrumentti	200 000
IFC	Suomen lähialuerahasto	3 548 663
YK/UNODC	Huumevalvontajärjestelmän tukeminen Luoteis-Venäjällä	622 000
YK/ILO	Työturvallisuus- ja työterveysjärjestelmien kehittäminen Luoteis-Venäjällä	750 601
YK/ILO	IPEC:n katulapsihanke Leningradin alueella	380 000
YK/ILO	IPEC:n katulapsihanke Pietarissa	480 000
IOM	PIAVKO Ihmiskaupan torjuminen ja uhrien avustaminen Kaliningradin alueella	381 922
IOM	EU:n ja Venäjän välisen takaisinottosopimuksen täytäntöönpanon edistämishankkeen I vaihe	253 585
IOM	Trafficking Assessment and Counter-Trafficking Capacity Building Project for the Kaliningrad oblast	238 963
IOM	Transit viisumi -kolmikantahanke Venäjä/Kaliningrad–Liettua–Suomi	65 294
Muut/OECD	Selvitys Venäjän investointipolitiikasta	80 000
Muut/OECD	Venäjän investointipolitiikan integroiminen kansainväliseen sopimusjärjestelmään, II hanke	150 000
Muut/ Eri organisaatiot	G8 Global Partnership; Suomen tuki Venäjän kemiallisten aseiden hävittämiselle	1 524 641
Muut/ Eri organisaatiot	G8 Global Partnership; Venäjän voimalaitosten plutonium-reaktoreiden sulkeminen	500 000
EERC	Suomen tuki Venäjän taloudelliseen tutkimusohjelmaan	113 752
Yhteensä		33 957 505

Liite 6. Evaluaatioryhmän jäsenet

Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön (2004–2009) kokonaisvaltainen evaluaatio

YT, dosentti Pauliina Aarva johti asiantuntijatiimiä ja vastasi kokonaisvaltaisen evaluointiraportin ja sosiaali- ja terveyssektorin erillisraportin laatimisesta sekä paikallishallinnon kehittämiseen liittyvästä arvioinnista. YT Aarva on johtanut akateemisia Venäjää koskevia tutkimushankkeita, työskennellyt team leaderina kansainvälisissä kehityshankkeissa ja perehtynyt Venäjän federaation ja Luoteis-Venäjän alueiden oloihin ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon strategioihin, palvelujärjestelmiin sekä eri rahoittajien Venäjä-strategioihin ja toimintaohjelmiin.

KM Raisa Venäläinen vastasi kansalaisjärjestöjen lähialueyhteistyön erillisraportin laatimisesta sekä opetussektorin arvioinnista. Raisa Venäläisellä on laaja käytännön kokemus kansainvälisten hankkeiden hallinnosta, hankesuunnittelusta ja arvioinneista. Hänen poikkeuksellisen vahvaa evaluaatiokokemustaan hyödynnettiin tiimin työskentelyssä monipuolisesti.

MMM Pekka Alhojärvi vastasi taloudellisen yhteistyön arvioinnista sekä suomalaisten pk-yritysten hankevalmistelutuen erityisraportin laatimisesta. Hän on ollut aktiivisesti mukana Venäjän yksityissektorin kehittämishankkeissa ja hän tuntee Venäjän markkinat työskenneltään parinkymmenen vuoden ajan suomalaisen valtionhallinnon, yksityissektorin, Maailmanpankin, Euroopan Komission ja muiden kansainvälisten julkisten organisaatioiden palveluksessa Venäjää koskevissa hankkeissa.

OTT Professori Soili Nystén-Haarala on erikoistunut yksityisoikeuteen ja hänen toimenkuvaansa tiimissä kuului arvioida oikeusalan sekä sisäasioiden ja lainvalvonnan alalla toteutettua yhteistyötä. Hänellä on vahva tutkimus-, opetus- ja kehittämiskokemus velvoite-, esine-, kauppa- sekä vertailevan ja kansainvälisen oikeuden alalta. Hänen on perehtynyt Venäjän oikeusjärjestelmään ja tuntee juridiikan kehittymistä myös muissa siirtymätalouksissa.

MML Kauko Koljonen on metsäekonomisti, jolla on monipuolinen kokemus hanketoteutuksesta yli kahdessakymmenessä maassa. Hän on työskennellyt projektien suunnittelu- toteutus- ja evaluointitehtävissä maaseudun kehittämishankkeissa. Hänen vastuualueensa tässä evaluointiprojektissa oli maa- ja metsätalousyhteistyön sekä ja ympäristöyhteistyön evaluointi.

AMK-Insinööri Tero Lytsyn vastuualueena oli säteily- ja ydinturvallisuusyhteistyön arviointi. Hänellä on monipuolista kokemusta alan hankeyhteistyöstä Venäjällä sekä mm. Liettuassa ja vankka osaaminen ydinjätehuollosta, ydinvoimalaitosten purusta ja dekontaminoinnista. Hän on ollut keskeisessä roolissa Tacis-rahoituksella toteutettavien Venäjän ydinvoimalaitosten ydinjätehuollon kehittämiseen tähtäävien On-Site-Assistance tiimien toiminnassa.

Kotitoimiston asiantuntijan *FM Anne-Marie Salmen* erityisosaamista ja asiantuntijuutta hyödynnettiin erityisesti suomalaisten pk-yritysten hankevalmistelutukea ja yritystoiminnan kehittämiseen tähtäävää yhteistyötä arvioitaessa. Hänen vankkaa hankehallinto- ja arviointikokemusta ja käytännön kokemusta ympäristö-hankkeista sekä kokemusta ympäristöalan yritystoiminnasta Venäjälle hyödynnettiin ympäristöalan arvioinnissa.

ULKOASIAINMINISTERIÖ
Alueellisen yhteistyön yksikkö (ITÄ-30)
puh: +358-9-16005
fax: +358-9-1605 6120
sähköposti: ita-30@formin.fi



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET