

INTEGRAATIOPOLITIIKKA JA RAJAYHTEISTYÖN SUUNNITTE- LURETORIIKKA

TAPAUK SUOMI – VENÄJÄ – EU 1990–2000

Joensuun yliopisto
Yhteiskuntapolitiikan pro gradu -tutkielma
Juuso Hieta (153517)
Tammikuu 2007

TIIVISTELMÄ

Joensuun yliopisto

Tiedekunta Yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta	Laitos Yhteiskuntapolitiikka
Tekijä Juuso Hieta	
Työn nimi INTEGRAATIOPOLITIikka JA RAJAYHTEISTYÖN SUUNNITTELURETORIikka TAPPAUS SUOMI - VENÄJÄ - EU 1990–2000	
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika Tammikuu 2007	Sivumäärä 98 s. + liitteet 5 s.
Tiivistelmä <p>Tämä tutkielma käsittelee sitä, miten Suomen ja Venäjän välisen rajan merkityksiä on rakennettu suomalaisten viranomaisten rajayhteistyöohjelmissa 1990-luvulla. Näitä merkityksiä verrataan raja-alueen taloudellisia eroja ilmentäviin tutkimuksiin 1990-luvulta. Työn teoreettinen pohja juontaa juurensa sosiaalikonstruktiiiviseen ajattelutapaan. Viimeaikainen keskustelu rajojen määritelmistä sekä Euroopan unionin integraatiopolitiikasta muodostaa analyttisen viitekehyksen tutkielman analyysille. Rajojen roolit määritellään tutkielmassa karkeasti neljään luokkaan. Rajat voidaan sen perusteella ymmärtää esteinä, yhdyskäytävinä, resursseina tai identiteetin symboleina.</p> <p>Tutkimusongelmaan liittyen tarkastellaan myös sitä, miten raja-alueiden sosio-ekonomiset erot huomioidaan rajayhteistyöohjelmissa. Tutkimusaineisto koostuu neljästä ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöohjelmasta. Aineistona ovat myös Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan liittojen Interreg II A ja III A -ohjelma-asiakirjat sekä Kainuun ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton tekemä selvitys Idän portti ja yhteistyön väylä.</p> <p>Tutkimusongelman selvittäminen tapahtuu rajayhteistyöohjelmien sisältämän argumentoinnin retorisella luennalla. Analyysissä keskeisimpänä tavoitteena on tunnistaa niiden eetos, päätös ja logos osa-alueet, eli kuka (retori, eetos) vetoaa keneen (yleisö, päätös) ja millä (argumentti, logos).</p> <p>Keskeisimpänä johtopäätöksenä on todettava maakuntaliittojen rajayhteistyöargumentaation olleen selkeämmin yhdyskäytäväajattelun pohjalle rakentunutta. Rajan merkitys Suomen ulkoasiainministeriön suunnitteluargumentaatiossa alkaa muuttua vasta vuoden 2000 toimintaohjelmassa selkeämmin kontaktialueesta, joka edustaa rajojen estevaikutusten vahvistamista, enemmän yhdyskäytäväajattelun suuntaan. EU jäsenyyden myötä rajayhteistyöretoriikka on alkanut muuntua asteittain myös ulkoasiainministeriön suunnitteluargumentaatiossa.</p>	
Asiasanat Raja, raja-alueyhteistyö, suunnitteluretoriikka, Euroopan integraatio, elintasokuilu	

ABSTRACT

UNIVERSITY OF JOENSUU

Faculty Faculty of Social Sciences and Regional Studies	Department Public policy
Author Juuso Hieta	
Title INTEGRATION POLICY AND THE PLANNING RHETORIC OF CROSS-BORDER CO-OPERATION THE CASE OF FINLAND - RUSSIA - EU 1990–2000	
Main subject Public Policy	Level Master's Thesis
Date January 2007	Number of pages 98 p. + 5 p. of appendixes
Abstract <p>This thesis examines the manner in which the status of the Finnish-Russian border has been constructed and argued in the cross-border co-operation programmes of the Finnish authorities during the 1990's. This is compared to the empirical studies that have been made of the economic gap between the adjacent border areas of these two countries. Theoretical base for the thesis stems from the social constructivist viewpoint. The contemporary discussion concerning the study of border regions within the context of European integration process provides the analytical framework within which the study is carried out. Within this framework the functions of borders are roughly defined into four main categories: borders as barriers, borders as bridges, borders as resources and borders as the symbols of identity.</p> <p>Relating to the study question the socio-economical differences between the border areas of these two countries are examined and their perceived impact for the co-operation is also analysed from the co-operation programmes as part of the research. Research material consists of four neighbouring area programmes of the Finnish foreign ministry, one disquisition made by the regional planning authorities of Kainuu and North-Karelia and three joint programmes of The Regional Council of North-Karelia, The Joint Authority of Kainuu Region and The Council of Oulu Region.</p> <p>The research problem is solved within the framework of rhetorical analysis. The main goal in this analysis is to identify the ethos, pathos and logos components of the argumentation used in the research material. This means that the analysis focuses on who (the rhetorician, ethos) is appealing to whom (the audience, pathos) and with what (the argument, logos).</p> <p>As a central conclusive outcome it is stated that the co-operation argumentation used by the regional authorities was based more on the gateway or bridge building basis of borders than that of the Finnish foreign ministry, which didn't change its argumentation from the cautious contact-zone basis before the change of the millennium. Planning rhetoric has gradually started to change in the Finnish foreign ministry's argumentation during Finland's EU-membership.</p>	
Keywords Border, cross-border co-operation, planning rhetoric, European integration, economic gap	

SISÄLLYS

TUTKIMUKSESSA KÄYTETYT LYHENTEET	VI
KUVIOT JA KARTAT	VII
TAULUKOT	VII
ESIPUHE	VIII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen taustat.....	1
1.2 Tutkimusasetelma	2
1.2.1 Tutkimuksen tavoitteet.....	2
1.2.2 Tutkimustehtävä.....	3
1.2.3 Tutkimusaineisto.....	5
1.3 Avainkäsitteet	5
1.3.1 Suunnittelu käsitteenä ja käytäntönä.....	5
1.3.2 Rajan eri merkitykset	6
1.3.3 Rajayhteistyön motiivit.....	8
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	9
2 SUOMEN JA VENÄJÄN RAJA-ALUE.....	10
2.1 Johdanto.....	10
2.1.2 Raja-alueen lähihistoria ja rajan muotoutuminen	12
2.1.3 Toisen maailmansodan jälkeinen suljetun rajan aikakausi	14
2.1.4 Rajan avautuminen ja Venäjän muutos.....	15
2.1.5 Raja-alueiden yhteistoiminnan hallinnolliset puitteet 1990-luvulla	16
2.2 Sosio-ekonomisen kehityksen mittaaminen	17
3 RETORISEN LÄHESTYMISTAVAN LÄHTÖKOHDAT	21
3.1 Tutkimuksen sijoittuminen yhteiskuntatieteiden kenttään	21
3.1.1 Teksti, valta ja poliittinen hallinta.....	24
3.1.2 Lähestymistavan perustelut.....	26
3.2 Tekstien tutkimus kommunikaation näkökulmasta	27
3.2.1 Diskurssin käsite	28
3.2.2 Argumentaation lähtökohdat hallinnollisessa kielenkäytössä.....	30
3.2.3 Retorinen lähestymistapa talousteoreettiseen argumentaatioon	32
4 EUROOPAN RAJOJEN MUUTTUVA KÄSITEARKKITEHTUURI.....	34
4.1 Johdanto.....	34
4.2 Rajojen funktiot Euroopan integraatiossa	35
4.2.1 Rajat esteinä	36
4.2.2 Rajat yhdyskäytävinä	38
4.2.3 Rajat resursseina	41
4.2.4 Rajat identiteetin symboleina.....	42
4.3 Raja-alueet ja rajayhteistyö	44
4.3.1 Perifeerisyys ja institutionaaliset muutokset motiivina yhteistyölle.....	46
4.3.2 Alueellisen yhteistyön edellytykset	48

5 TUTKIMUSOTE JA TUTKIMUSAINIESTO	50
5.1 Johdanto.....	50
5.2 Poliitiikan merkitys muutosten tutkimus	51
5.3 Tutkimusaineiston analyysin lähtökohdat.....	52
6 EMPIIRISET TUTKIMUSPROSESSIT.....	55
6.1 Elintasokuilu Suomen ja Venäjän rajalla.....	55
6.1.1 Rajan elintasokuilu bruttokansantulolla ilmaistuna	55
6.1.2 HDI Suomen ja Venäjän rajalla 1990-luvulla.....	57
6.1.3 HDI-indeksin soveltuvuus vertailevaan tutkimukseen	61
6.2 Kainuun- ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliittojen rajaselvitys vuodelta 1990	62
6.2.1 Selvityksen luonne ja yleisö.....	62
6.3.2 Selvityksen näkemys uusien rajanylityspaikkojen mahdollisuuksista.....	63
6.3.3 Argumentoinnin eteneminen seutukaavaliittojen selvityksessä.....	64
6.3 Ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöohjelmat.....	64
6.3.1 Ulkoasiainministeriön toimintaohjelmien luonne ja yleisö	64
6.3.2 Lähialueyhteistyön legitimointi ulkoasiainministeriön toimintaohjelmissa	66
6.3.3 Argumentoinnin eteneminen Ulkoasiainministeriön toimintaohjelmissa.....	68
6.4 Karjala Interreg II A ja III A -ohjelma-asiakirjat	70
6.4.1 Interreg -ohjelma-asiakirjojen luonne ja yleisö	70
6.4.2 Interreg -ohjelmien legitimointi	72
6.4.3 Argumentoinnin eteneminen Interreg -ohjelma-asiakirjoissa.....	74
6.5 Toimintaohjelmien eetos, päätös ja logos	76
6.6 Sosio-ekonomisten erojen näkyminen rajayhteistyöohjelmissa	79
7 RAJAYHTEISTYÖRETORIIKAN MUUTOS 1990–2000	81
7.1.1 Rajan merkitys	83
7.1.2 Rajayhteistyön perustelut.....	84
7.1.3 Suomi – Venäjä – EU.....	85
7.2 Raja yhdyskäytävänä.....	86
7.3 Lopuksi.....	87
LÄHTEET	91

LIITE 1. Suomen lähialueyhteistyön rahoitusraamit 1991–2000

LIITE 2. Ulkoasiainministeriön lahja-avun jakautuminen sektoreittain 1990–1998

LIITE 3. Interreg II A -rahoituksen jakaantuminen toimenpidekokonaisuuksittain

LIITE 4. Interreg III A -raja-alueohjelman toimintaperiaatteet ja rahoitus

LIITE 5. Karjala Interreg alue Euroopassa

Tutkimuksessa käytetyt lyhenteet

BKT = Bruttokansantuote

BKT/PPP = Ostovoimakorjattu bruttokansantuote

EMU = Euroopan talous- ja rahaliitto (engl. European Monetary Union)

EU = Euroopan unioni

EUROSTAT = Euroopan tilastokeskus

HDI-indeksi = Inhimillisen kehityksen indeksi (engl. Human Development Index)

OECD = Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
(engl. Organization for Economic Cooperation and Development)

PPP = Ostovoimapariteetti (engl. Purchasing Power Parity)

rpl = *rahayksikkö* rupla, Venäjän rahayksikkö

UNDP = Yhdistyneiden kansankuntien kehitysohjelma
(engl. United Nations Development Programme)

YYA -sopimus = Ystävyys-, yhteistyö- ja avunanto -sopimus

Kuviot ja kartat

Kartta 1. Suomen ja Venäjän raja-alueet	11
Kuvio 1. Henkilöliikenne itärajalla	12
Kartta 2. Suomen maakuntajako ennen toista maailmansotaa	13
Kuvio 2. Inhimillisen kehityksen indeksin rakenne	19

Taulukot

Taulukko 1. Väkiluku Suomen ja Venäjän raja-alueella	11
Taulukko 2. BKT/asukas Suomen ja Venäjän raja-alueilla 1996	55
Taulukko 3. Reaalisten rahatulojen muutos Venäjän raja-alueilla vuosina 1996–2000	56
Taulukko 4. Inhimillinen kehitys Venäjän raja-alueilla 1979–2002	58
Taulukko 5. Inhimillisen kehityksen indeksin maakohtainen kehitys 1975–2002	59
Taulukko 6. Inhimillisen kehityksen indeksi (HDI) ja bruttoaluetuote asukasta kohti Suomessa maakunnittain 1998	60
Taulukko 7. Rajayhteistyön mahdollisuudet ja uhkat tutkimusasiakirjojen mukaan	79

Esipuhe

Haluaisin käyttää tässä mahdollisuuteni akateemisista käytännöistä vapaaseen tekstintuotantoon. Haluan kiittää professori Heikki Eskelistä asiantuntevasta ohjauksesta sekä SPATIAa eli alue- ja kuntatutkimuskeskusta – ja erityisesti projektikoordinaattori Timo Lautasta korkeakouluharjoittelun järjestymisestä tutkimuslaitoksella. Tämän kolmen kuukauden mittaisen harjoittelujakson aikana tein suurimman osan tutkielman konkreettisesta kirjoitustyöstä. Tutkielman valmistumista tämä kolmen kuukauden intensiivinen jakso myös nopeutti mitä merkittävimmällä tavalla.

Olen kiitollinen myös prof. Eskelisen tavasta paneutua huolelliseen palautteen antamiseen lukemattomien aikaisempien aiheesta tekemiäni kirjoitelmien osalta. En ehkä aina saanut palautteesta kiinni vielä ensimmäisellä enkä toisellakaan kerralla, mutta jossain siellä päin toivon nyt olevani. Yksi suurimmista opetuksista tutkielman tekoon liittyen oli se, että akateemisissa, ja miksei myös muissakin, kirjallisissa tuotoksissa on aina hiomisen varaa. Aina löytyy joku, joka tietää asioista enemmän; sen tunnustamista ei tarvitse pitää häpeällisenä.

Työn tieteellinen puoli on vaatinut tekijältään välillä suuriakin ponnistuksia, mutta olen nyt helpotunut siitä, että pitkä ja toisinaan myös melko vaikeahko prosessi on nyt takanapäin. Kiitokset kaikille jotka ovat minua matkan varrella auttaneet. Erityisesti ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyön yksikön ekstensiiviset materiaalilähetykset osoittivat minulle konkreettisesti sen, että verovaroilla tuotetaan ihan subjektiivisellakin tasolla opiskelijoita hyödyttäviä palveluja.

.

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustat

Euroopan poliittisella ja taloudellisella näyttämöllä on tapahtunut perustavanlaatuisia muutoksia 1980-luvun lopulta lähtien. Yksi merkittävimmistä muutoksista oli kylmän sodan loppuminen ja itä-länsi -vastakkainasettelun päättymisen. Muutokset johtivat monen suljetun rajavyöhykkeen avautumiseen Keski- ja Itä-Euroopassa. Samoihin aikoihin Euroopan unionin jäseniä alettiin kannustaa EU:n toimesta yhä avoimemmin rajat ylittävien yhteistyösuhteiden ja verkostojen luomiseen.

Ensimmäiset askeleet alueellisessa ja paikallisessa yhteistyössä Suomen ja Venäjän Federaation¹ välisellä rajalla otettiin 1990-luvun alussa, kun entinen Neuvostoliitto hajosi. Käytännössä tämä merkitsi myös sitä, että Suomen oli määritettävä ulkopoliittiset suhteensa entisen Neuvostoliiton raunioille muodostetun uuden valtion kanssa. Suomi liittyi Euroopan unioniin 1995 ja samalla maiden välisestä rajavyöhykkeestä tuli ainoa rajavyöhyke Euroopan unionin ja Venäjän välillä ennen 2000-luvun puolella tapahtunutta laajentumiskierrosta.

Raja-yhteistyö on osa Euroopan unionin mittakaavassa tapahtuvaa laajempaa Euroopan integraatiokehitystä. Raja-yhteistyötä on harjoitettu Euroopassa eri muodoissa 1950-luvulta lähtien, mutta Euroopan komission rahoitus on lisännyt rajayhteistyöohjelmien lukumäärää huomattavasti (van Houtum 2000, 4). Euroopan unionin taloudellinen ja poliittinen tuki rajayhteistyölle on vaikuttanut osaksi myös siihen, että rajojen rooliin ja merkitykseen on kiinnitetty lisääntyvässä määrin huomiota raja-alueiden tutkimuksessa. Rajayhteistyön muoto ja intensiteetti vaihtelee kuitenkin hyvin tapauskohtaisesti. Asiaan vaikuttavat hallinnollisten alueiden erilaiset etniset, sosiaaliset, rakenteelliset, taloudelliset, historialliset ja poliittiset suhteet (esim. O'Dowd 2002). Eri puolille Eurooppaa muodostuvat rajayhteistyöverkostot nähdään monissa tutkimuksissa ja arvioissa EU-politiikan instrumenttina, joka haastaa kansallisvaltioiden perinteisen merkityksen (Eskelinen & Kotilainen 2005, 32).

¹ Tästä edespäin Venäjä viittaa, ellei erikseen mainita, Venäjän Federaatioon.

1.2 Tutkimusasetelma

1.2.1 Tutkimuksen tavoitteet

Ymmärryksen lisääminen Suomen ja Venäjän välisen rajan merkityksistä 1990-luvun alusta 2000-luvun vaihteeseen ulottuvalla ajanjaksolla on käsillä olevan pro gradun keskeisin tavoite. Se käsittelee sitä, miten Suomen ja Venäjän välisen rajan merkityksiä on rakennettu suomalaisten viranomaisten rajayhteistyöohjelmissa 1990-luvulla, ja millä tavalla nämä merkitykset ovat suhteessa raja-alueen empiirisesti mitattuun tilanteeseen 1990-luvulla.

Viranomaistahoista keskitytään Ulkoasiainministeriön toimintaohjelmien² sekä Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan liitojen yhteisesti laatimien Interreg -ohjelma-asiakirjojen tarkasteluun. Tarkastelussa on mukana myös Kainuun seutukaavaliiton ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton tekemä epävirallinen raja-asemien avaamisen mahdollisuuksia arvioiva selvitys vuodelta 1990. Näiden ohjelma-asiakirjojen tutkimuksella muodostetaan kuvaa Suomen valtion ja maakuntaliittojen rajayhteistyöohjelmien toteuttamisessa vaikuttaneista perusteluista ja motiiveista. Euroopan unionin rajayhteistyön perusteisiin ja motiiveihin ei kyseisten asiakirjojen välityksellä suoranaisesti päästä, mutta sen tarjoama rahoitus toimii keskeisenä instrumenttina maakuntaliittojen Interreg -ohjelmissa. Ilman Suomen EU-jäsenyyttä Interreg -ohjelmia ei olisi olemassa. Tästä syystä on oletettavaa, että EU:n poliittiset ja ohjelmalliset käytännöt vaikuttavat Interreg -ohjelmien toteutuksessa.

Kyseisestä aineistosta voidaan muodostaa kuvaa Euroopan integraatiokehityksen ja Suomen ja Venäjän välisen rajan avautumisen vaikutuksista suomalaisten rajayhteistyöviranomaisten toimintaohjelmien sisältöön ja niiden konstruoimaan kuvaan maiden välisestä rajasta. Tutkimusaineiston valintaa perustelen sillä, että siinä on ainakin kolmen eri tason toimijan näkökulmia rajayhteistyöstä, jonka perustella voidaan muodostaa yleiskuva siitä, mille motiiveille ja perustoille rajayhteistyö rakentui Suomen ja Venäjän välillä 1990-luvulla. Kyseisten viranomaisten käsityksellä on merkitystä ensimmäisekseen siksi, että ulkoasianministeriössä päätetään yleisistä rajayhteistyössä toteutettavista kansallisista painopisteistä ja asetetaan kehyksiä sille, mitä maakuntatason ja alueellisen tason toimijat voivat rajayhteistyöohjelmiensa paino-

² Vuosien 1992 ja 1993 ohjelmien toteutuksesta vastasi Suomen ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston Itä-Euroopan ja itäisen Keski-Euroopan toimintaohjelmien yksikkö (KPO-55), ja vuoden 2000 ohjelman toteutuksesta vastasi ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyön yksikkö (ITÄ-24). Muutos organisaatioiden nimessä tapahtui vuosien 1998 ja 1999 välillä.

pisteiksi asettaa. Toisekseen näiden viranomaisten toimintaohjelmia tarkastelemalla saadaan kuvaa niiden toimintaa vuodesta 1995 lähtien ohjanneen ylikansallisen toimijan, EU:n, painopisteistä Venäjän kanssa toteutettavan rajayhteistyön osalta. Maakuntaliittojen toimintaohjelmat muodostuvat tässä yhteydessä merkittäväksi siksi, että niissä päätetään alueellisella tasolla siitä, minkälaisiin rajayhteistyöhankkeisiin ja millä painopisteillä EU:n tarjoamaa Interreg -rahoitusta käytetään. Karjalan tasavallan entisen ulkoministeri Valeri Shlyaminin (2004) näkemystä Venäjän intresseistä Pohjoisen ulottuvuuden rajayhteistyössä käytetään kommentaarina tutkimusaineistolle. Hän on ollut yhtenä keskeisenä toimijana 1990-luvun aikaisessa rajayhteistyössä Suomen ja Karjalan tasavallan välillä. Koska pääsyä rajayhteistyöohjelmiin Venäjän puolelta 1990-luvun ajalta ei ole, toimii Shlyaminin näkemys tälle rinnasteisena keinona. Yhteiskuntatieteellisenä lähtökohtana tutkimukselleni on se, että rajat ovat muodostuneet viimekädessä ihmisten yhteiskunnallisen toiminnan tuloksena.

1.2.2 Tutkimustehtävä

Tutkimusaineistona käytettävät rajayhteistyöviranomaisten toimintaohjelmat sisältävät pääsääntöisesti tekstuaalista argumentointia. Tästä syystä ohjelmien koordinoitua ja suunnittelua voidaan luonnehtia hallinnon toimijoiden sisäistämäksi toimintakokonaisuudeksi, jossa käytännön tasolla ollaan viime kädessä tekemisissä hallinnon tekstuaalisten tuotosten kanssa.

Summa (1989, 95) esittää, että kaikenlainen toiminnan koordinoitua on, sikäli kun se ei perustu väkivaltaan, nimenomaan retorista argumentointia. Hallinnon ohjausjärjestelmien, kuten suunnittelun toiminta muodostuu käytännön tasolla juuri tekstuaalisesta argumentoinnista. Eskelisen ja Kotilaisen (2005, 35) mukaan rajayhteistyöohjelmissä symboleilla ja iskulauseilla on oma suostutteleva merkityksensä. Niillä on keskeinen asema rajojen esittämisessä identiteetin merkitsijöinä sekä toisaalta niiden luonteen ja funktion muutokseen tähtäävässä toiminnassa. Monesti ohjelmissä käytetyt käsitteet voivat erota merkittävästi vallitsevista olosuhteista.

Suomen ja Venäjän välisen rajan vähittäinen avautuminen sekä uusien suhteiden luominen 1990-luvun aikana on tehnyt erityisen näkyviksi ne poliittiset, kulttuuriset ja taloudelliset erot, jotka vallitsevat tällä raja-alueella. Suomen ja Venäjän raja-alueiden välistä eroa on luonnehdittu muun muassa *taloudelliseksi kuiluksi* (esim. Alanen & Eskelinen 2000). Taloudellisen kuilun olemassaoloa ja sen syvenemistä 1990-luvun aikana selvitetään luvussa 6.

Suunnittelujärjestelmien tavoitteena on Summan (1989, 5) mukaan tuottaa ja arvioida vaihtoehtoisia ratkaisumalleja yhteiskuntapoliittisiin ongelmiin. Suunnitteluasiakirjojen tarjoamat ratkaisumallit eivät ole hänen mukaan lisääntyneet samalla kun hallinnon suunnitteluhenkilökunnan määrä on kasvanut ja suunnitteluorganisaatiot ovat laajentuneet. Suunnittelutoiminta näyttäytyy pikemminkin rutiininomaisena ja toistuvasti samoja tavoitelausumia suunnitteluasiakirjoihin kirjaavana toimintana. Suunnittelun tarkastelu teoria/käytäntö -näkökulmasta nostaa Summan mielestä esiin sellaisia jännitteitä, jotka tarjoavat hyvän perusteen tutkia suunnittelua.

Tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu erityisesti suunnittelulausumiin, joiden funktiona on vakuuttaa lukijakuntansa esitettävien asiakokonaisuuksien ja toimintalinjausten paikkansa pitävyydestä. Samalla selvitetään sitä, että kuljetetaanko suunnitteluteksteissä hallinnon tasolta toiselle vuodesta toiseen samoja epämääräisiä suunnittelulausumia, joilla ei ole läpinäkyvää yhteyttä toteutettavaan politiikkaan. Monet konkreettiset muutokset harjoitettavissa poliitikoissa tapahtuvat suunnitteluasiakirjojen lausumista riippumatta.

Tutkimusasetelman muotoutumiseen olennaisesti liittyy myös Suomen ja Neuvostoliiton/Venäjän välisen raja-alueen elintasoerot ja niiden tilan havainnollistaminen vuosien 1990–2000 välisenä ajanjaksona. Tämä toimii vertaushorisonttina niille käsityksille, mitä viranomaisten toimintaohjelmista välittyy retoriikan tutkimuksen keinoin. Tällä tavoitellaan teorian/käytännön, tai paremminkin suunnitteluargumentaation/käytännön, välisen näkökulman löytämistä. Tämän perusteella voidaan tarkastella sitä miten elintasoerot on huomioitu, ja miten ne vaikuttavat, viranomaisten asiakirjoissa. Suomen ja Venäjän välinen elintasoero voidaan karkeasti esitettynä nähdä joko positiivisesti mahdollisuutena tai negatiivisesti uhkana.

Tutkimuskysymyksetni ovat:

- Minkälaisia merkityksiä Suomen ja Venäjän välisestä rajasta rakennetaan rajayhteistyöviranomaisten toimintaohjelmissa vuosien 1990–2000 välisenä ajanjaksona?
- Mitä perusteluja käsityksiin liitetään, millä ja miten niitä argumentoidaan ja ketkä niissä esitetään toimijoina?

1.2.3 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto koostuu neljästä ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöohjelmasta vuosilta 1992 (2 kpl), 1993 ja 2000 sekä vuoden 2000 hallinnollisten menettelytapojen erillisraportista. Aineistona ovat myös Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan liiton Interreg II A ja III A -ohjelma-asiakirjat vuosilta 1995 (II A) ja 2000 (III A) sekä Kainuun seutukaavaliiton ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton tekemä selvitys Idän portti ja yhteistyön väylä vuodelta 1990. Tutkimusaineiston kommentaarina toimii Valeri Shlyaminin teos *Russia In the Northern Dimension* (2004, venäjänkielinen alkuperäisteos 2002), joka käsittelee Venäjän vastausta Suomen ja EU:n Pohjoisen ulottuvuuden politiikalle. Sen välityksellä päästään käsiäkseen näkemukseen, joka huomioi Venäjän rajayhteistyön intressit. Shlyamin on ollut keskeinen toimija Karjalan Tasavallan alueellisen neuvottelukunnan kokoonpanossa koko 1990-luvun ajan, joten hänellä on konkreettista asiantuntemusta Suomen ja Venäjän välisestä rajayhteistyöstä.

Sekundaarisena aineistona elintasokuilua havainnollistavan luvun (luku 6.1) yhteydessä toimivat valmiit tutkimukset sekä valmiiksi kerätyt tilastot Suomen tilastokeskuksen Venäjä- ja Baltia tietokannasta, Alasen ja Eskelisen tutkimus vuodelta 2000, Eskelisen ja Tuittun artikkeli *Tieto aika* -lehestä vuodelta 2002 sekä inhimillisen kehityksen raportit vuosien 2002–2004 väliltä. Sekundaariseksi aineistoksi luonnehtisin myös ulkoasiainministeriöstä saamaani tiivistelmää/esitettä Suomen lähialueyhteistyöohjelmasta vuodelta 1999, jossa käsitellään Suomen lähialueyhteistyön lahja-apu -rahoituksen sektorikohtaista jakautumista vuosina 1990–1998.

1.3 Avainkäsitteet

1.3.1 Suunnittelu käsitteenä ja käytäntönä

”Julkista hallintoa ja sen kehittämistä koskeva keskustelu näyttäytyy helposti erilaisten diskurssien ja niille ominaisten käsitejärjestelmien vuorotteluna” (Summa 1989, 3).

Tässä tutkimuksessa suunnittelulla tarkoitetaan sitä toistuvaa käytäntöä jolla eri hallinnon tasoilla syntyy niiden toimintaa jäsentäviä ohjelmia. Nämä ohjelmat ovat toimintasuunnitel-

mia, joilla ohjataan kyseisen hallinnonalan toimintaa suhteessa jatkuvasti muuttuvaan sosiaaliseen ympäristöön. Nämä käytännöt ovat osa sitä politiikkojen valmistelua, joka on näiden hallinnonalojen vastuullisena tehtävänä. Ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöohjelmissa puhutaan pääasiallisesti Suomen valtiollisia intressejä painottaen³, mutta 1990-luvun lopulla myös huomioimalla EU:n intressit. Maakuntaliittojen rajayhteistyöohjelmissa eri alueelliset toimijat ovat myös jollain tavalla mukana ohjelmavalmistelussa, mutta lopullisesta ohjelmäsällöstä päättävät maakuntaliiton viranomaiset.

Voidaan väittää, että todellinen suunnittelu tapahtuu muualla kuin suunnitteluasiakirjoja lopputuotteena tuottavien alue- tai valtionhallinnon prosessien puitteissa. Eri hallinnonalojen suunnitteluprosessiin osallistuu muitakin toimijoita kuin julkisen sektorin edustajia. Tämä pitää paikkansa erityisesti maakuntaliittojen rajayhteistyöohjelmien kohdalla. Euroopan unionin ns. partnership -periaate edellyttää toimenpideohjelmaprosessiin osallistuvan mahdollisimman laajasti yhteistyökumppaneita EU:n lisäksi kaikilta eri yhteiskunnan tasoilta. Tämä edellyttää jo osaltaan hallintomenettelyä, jossa huomioidaan eri yhteiskuntasektoreiden intressit. Toisaalta voidaan väittää, että varsinaiset suunnitteluprosessit ovat vain pieni osa laajemmasta päätöksenteon valmistelusta ja siihen vaikuttamisen kokonaisuudesta (Summa 1989, 4). Käytännössä toteutettava suunnittelu on joka tapauksessa merkittävä osa hallinnon toimintaa. Siihen liittyy eriasteisia lausuntokierroksia, tutkimustoimintaa, epävirallisia ja virallisia tapauksia, komiteamietintöjä, juridisia menettelytapoja ja kirjoitusprosesseja, joiden lopputuotteena yleensä näemme vain pelkän suunnitelman, toimintaohjelman tai virallisen dokumentin siitä, mitä on päätetty. Suunnittelu on olemassa dokumentoituna hallinnon todellisuutena, virallisen statuksen ja joskus lain voiman omaavina suunnitteluasiakirjoina, jonka ovat tuottaneet työtään tekevät hallinnon ihmiset (Summa 1989, 4). Tässä tutkimuksessa tutkitaan suunnittelun lopputuotteena syntyneitä rajayhteistyöohjelmia valtion- ja maakuntahallinnon tasolla.

1.3.2 Rajan eri merkitykset

Rajan käsite on hyvin monimerkityksinen. Sillä on monta erilaista, mutta jollain tapaa toisiinsa suhteessa olevaa määritelmää. Suomen kielessä sanalla *raja* on monta eri merkitystä. Rajaa

³ Tutkimusaineistona on Suomen ulkoasiainministeriön Keski- ja Itä-Eurooppa toimintaohjelmia vuosilta 1992 ja 1993, jolloin niissä ei ollut velvoitetta ”puhua” Euroopan unionin intressejä huomioiden. Aineistona on myös vuoden 2000 toimintaohjelma, jolloin ohjelmassa on täytynyt ottaa huomioon EU:n intressit ja sopimukset yhteistyöstä Venäjän kanssa.

määritellään seuraavanlaisesti sanakirjassa: (1) erilaisia hallinnollisia tai omistusoikeuteen perustuvia maa- ja vesialueita erottava linja maastossa tai kartassa, (1a) valtioiden, läänien, kuntien tms. alueita erottava linja, (1b) eri henkilöiden tai oikeushenkilöiden omistamia tai hallitsemia alueita erottava linja, (2) kenttään merkittyjä peli- ja suoritusalueiden ääri viivoja urheilussa, (3) varsinaisista ilmastotekijöistä johtuvien luonnonvyöhykkeiden välinen linja, (4) kieli- tm. yhteisöjen alueita erottava (usein epämääräinen) linja, (5) kahden erillisen kokonaisuuden yhtymäkohta, ääri viiva, reuna. (MOT 2006).

Englanninkielinen maailma puhuu valtioiden rajoista termeillä *border*, *frontier* ja *boundary* – vain muutamia niistä mainitakseni. Erottelua eri termien käyttöön tuo muun muassa se, kuva taanko rajoja sisältä vai ulkoa päin. *Frontier* termi tulee siitä käsityksestä, että raja on eräänlainen kontaktivyöhyke ja ”sivilisaation keihäänkärki”. *Boundary* taas viittaa eräänlaiseen poissulkevaan territoriaalisia rajoja ilmaisevaan rajaan, jonka mukaan valtioiden suvereniteetti tulee olla rajattua. *Frontier* -termi on siis ulospäin suuntautunut, kun taas *boundary* -termi on sisäänpäin suuntautunut. (Taylor 1993, 163.)

Rajatermien käyttö vaihtelee sen mukaan viittaammeko rajalla johonkin täsmälliseen demar kaatiovyöhykkeeseen tai alueeseen jossa toinen loppuu ja toinen alkaa, tai vaikkapa jonkin itsenäisen kokonaisuuden ulkoi siin rajoihin. Mitään tiukkoja sääntöjä käsitteiden käytölle ei ole olemassa, ja siksi niitä ehkä käytetäänkin varsin vaihtelevasti (esim. Prescott 1978, 24–32). Rajat ovat joka tapauksessa olemassa jonkin tarkoituksen vuoksi, niillä on jokin funktio. Rajat ovat tilaan piirrettyjä merkkejä joilla merkataan suvereniteettia, valtaa ja riippumattomuutta (van Houtum 1998, 18).

Tässä tutkimuksessa rajojen muodostuminen ymmärretään jatkuvana monimerkityksisenä ja muuttuvana prosessina. Rajat ja raja-alueet ovat olleet jatkuvassa muutostilassa kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa, jossa rautaesiripun hajoaminen ja samalla myös itä–länsi -asetelman hajoaminen loivat muutos paineita rajoja ja niiden tehtäviä kohtaan. Euroopan yhteisön priorisoitua sisämarkkinaohjelmansa 1980-luvun lopulla, nousi rajojen estevaikutusten vähentämiseen tähdännyt toiminta keskeiseen asemaan Euroopan yhteisön sisäisillä raja-alueilla. Rajat alettiin nähdä yhteisen talousalueen ja Euroopan yhteisön sisäisten markkinoiden toimintaa haittaavina esteinä. Rajavalvonnan lakkauttaminen EU:n sisäisillä rajoilla ja niiden muuttaminen niin sanotuiksi yhdyskäytäviksi sai tuolloin keskeisemmän aseman Euroopan unionin politiikassa. Samalla kuitenkin EU:n ulkorajoja pyrittiin vahvistamaan ja tekemään niistä va-

kaita vyöhykkeitä tukemalla niihin yhteydessä olevia puskurivaltioita maahanmuuton, rikollisuuden ja konfliktien kontrolloimisessa.

Maailmanpoliittiset muutokset eivät välttämättä tarkoita sitä, että valtioiden maantieteelliset olosuhteet muuttuisivat, vaikkakin maantieteellisten ilmiöiden merkitykset saattavat muuttua. Suomen ja Neuvostoliiton/Venäjän välinen raja sisälsi 1990-luvun aikana sekä yhdistäviä että erottavia aineksia. Rajan eri merkitykset jaotellaan tutkimuksessa karkeasti neljään luokkaan O'Dowdin (2002) jaottelun mukaisesti. Rajat voidaan sen perusteella ymmärtää esteinä, yhdyskäytävinä, resursseina tai identiteetin symboleina.

1.3.3 Rajayhteistyön motiivit

Raja-alue on tietynlainen toiminnallinen ympäristö josta voi muodostua rajayhteistyöalue, jos sen molemmin puolin sijaitsevat toimijat, kuten esimerkiksi hallintoalueet tai valtiot, pystyvät luomaan yhteisen toiminnallisen kapasiteetin alueen kehityksen ja ongelmien ratkaisemiseksi (Eskelinen & Kotilainen 2005, 34).

Erityisesti perifeeristen alueiden on kyettävä solmimaan suhteita toisiinsa selviytyäkseen kansainvälisen talouden niille asettamista paineista, jotka voivat olla liian suuria yksittäisille ja perifeerisille alueille (Capellin 1993, 70–76). Euroopan unionin ulkoisilla raja-alueilla suhteiden luominen voi muodostua erityisen tärkeäksi, sillä niillä voi olla huomattavia mahdollisuuksia gateway -asemansa hyödyntämisessä. Suomen ja Venäjän välinen raja-alue on raja kahden erilaisen toimintakulttuurin välillä, jossa gateway -aseman tehokkaasta hyödyntämisestä voi olla tiettyjä taloudellisia hyötyjä sen yhteydessä sijaitseville raja-alueille.

Raja-alueella sijaitsevien yritysten taloudellinen toiminta sisältää väistämättä myös sosiaalista toimintaa. Jos alueen yritykset ymmärtävät rajan ylittävän yhteistyön itselleen hyödyllisenä seikkana, ne alkavat ennen pitkää hyötyä kilpailun ohella myös yhteistyöstä. Labrianidis (2004, 298–299) esittää, että mitä laajemmassa sosiaalisessa ja poliittisessä ympäristössä yritykset toimivat, sitä suurempi mahdollisuus niillä on lisätä toimintaedellytyksiään ja oppimiskapasiteettiaan.

Suomen ja Venäjän perifeerisellä rajavyöhykkeellä olisi tiettyjä mahdollisuuksia rajayhteistyön tehostamiselle siten, että alueella sijaitsevia suuria raaka-ainereservejä hyödynnettäisiin

molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Alueella sijaitsee melko runsaasti raaka-aineita metsäteollisuuden ja toisaalta myös kaivosteollisuuden tarpeisiin, mutta etenkin Venäjän puolella ongelmana ovat olleet vanhanaikaiset jatkojalostusmenetelmät, laitteistot ja huonot liikenneyhteydet. Suomen puolella rajaa on verrattain edistyksellinen jatkojalostus- ja tuotantoketju, joten etenkin tällä saralla alueet voisivat hyötyä yhteistyöstä. Yleisesti ottaen alueellisen yhteistyön onnistuneelle toteuttamiselle tärkeäksi elementiksi nousee raja-alueiden yhteinen ymmärrys rajayhteistyön sisällöstä. Jos yhteistyön tarkoituksena on hyötyä halvan raaka-aineen ja työvoiman tarjoamista mahdollisuuksista, näyttäytyvät yhteistyön intressit melko yksipuolisina.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Käsillä oleva tutkimus koostuu seitsemästä luvusta. Johdannon jälkeen toisessa luvussa määritetään tutkimuksen kohdealue ja esitetään sille historiallista ja sosio-ekonomista viitekehystä. Kolmas luku käsittelee tutkimuksen tieteenfilosofisia lähtökohtia, jossa käsitellään perusteita aihepiirin yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle. Neljäs luku käsittelee Euroopan yhdenytymisprosessin lähihistoriaa ja sen taustalla vaikuttavia ajattelumalleja, joilla on merkitystä siihen miten rajoja ja niiden tehtäviä tutkimuksessa hahmotetaan. Tämä muodostaa viitekehystä rajojen merkityksille, siten kun ne tässä tutkimuksessa ymmärretään, O'Dowdin (2002) muodostaman luokittelun pohjalle. Viidennessä luvussa käsitellään tarkemmin rajayhteistyöohjelmien tutkimuksellista otetta ja tutkimuksen sijoittumista politiikan tutkimuksen kenttään. Kuudes luku koostuu empiirisestä tutkimuksesta, jossa tutkitaan rajan elintasokuilua 1990-luvulla ja rajayhteistyöohjelmien retoriikkaa vuosien 1990–2000 väliseltä ajalta. Viimeiseksi seitsemännessä luvussa muodostetaan loppuyhteenveto ja käydään keskustelua tutkimuksen tuloksista.

2 Suomen ja Venäjän raja-alue

Monet eri yhteiskunnalliset käytännöt ovat muokanneet rajan merkityksiä. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalisesti, taloudellisesti, kulttuurisesti ja ideologisesti rakentuneet jaottelut Suomen ja Venäjän välillä historiallisen kehityksen aikana (Ahponen & Jukarainen 2000, 6). Tässä luvussa käsitellään rajan sosio-ekonomiseen eroon vaikuttavia tekijöitä ja rajan muodostumisen historiallista viitekehystä. Tämä luo pohjaa sille, miksi rajan erottamat alueet eroavat toisistaan niin merkittäväällä tavalla.

Rajan vaikutuksia tarkasteltaessa on Langerin (1999, 40–41) mukaan syytä kiinnittää erityistä huomiota sen ikään, syntymiseen, muotoon, semantiikkaan (esim. erilaiset rajan symbolit kuten vartiotornit, maahan kiinnitetyt merkit jne.), hallintoon ja sen läpäisevyyteen sekä avoimuuteen. Näihin tekijöihin kiinnitetään huomiota seuraavassa.

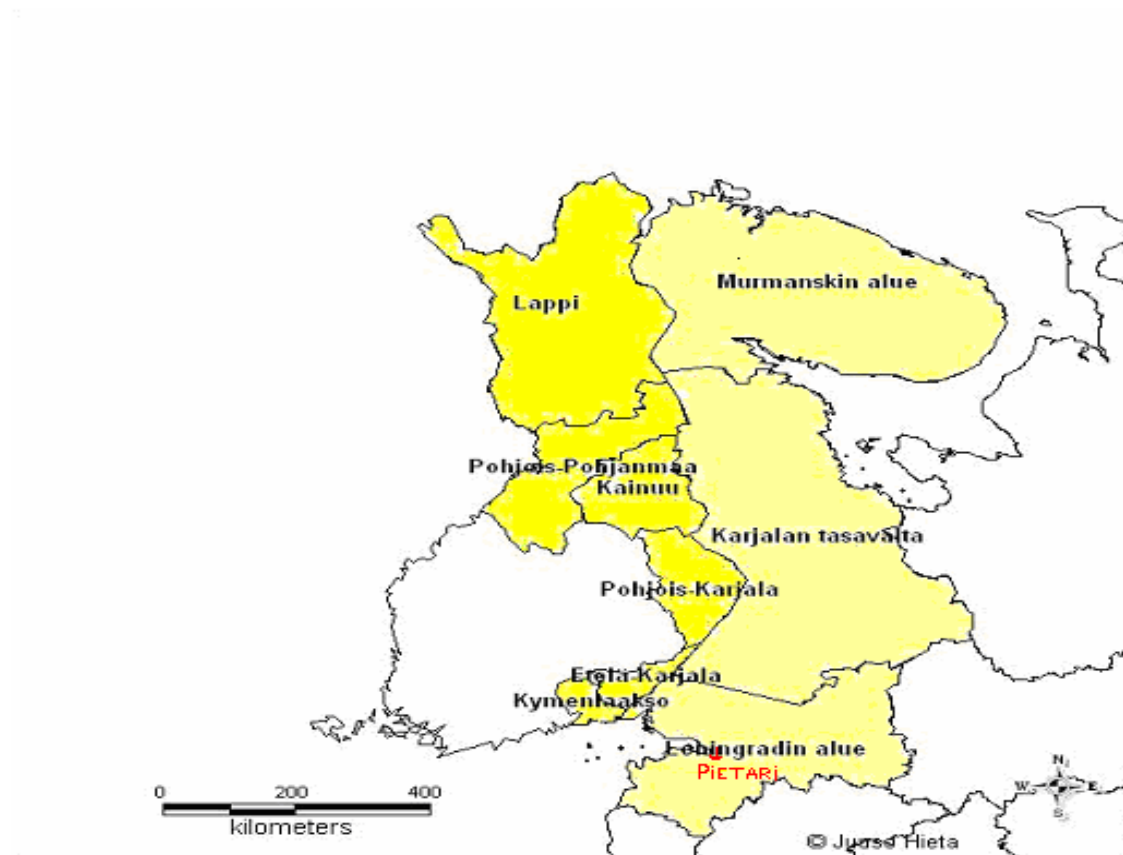
2.1 Johdanto

Nykyisellään Suomen alue on hallintoyksiköittäin jaettu viiteen lääniin, 20 maakuntaan ja 431 kuntaan. Venäjän alue koostuu seitsemästä federatiivisesta suuralueesta (federalnyye okruga) ja 89 hallintoalueesta⁴. Suomen maakunnista Venäjän rajaan ovat kosketuksissa Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnat. Venäjän hallintoalueista rajaan ovat kosketuksissa Leningradin alue, Karjalan tasavalta ja Murmanskin alue. Seuraavassa taulukossa on Suomen ja Venäjän raja-alueiden väestömäärät vuosituhannen vaihteessa (Taulukko 1).

⁴ Hallintoalueita ovat tasavallat (republik), alueet (oblast), krai:t, autonomiset alueet (autonomus okrug & autonomus oblast) ja federatiiviset kaupungit (federal city), joiden pohjalta seitsemän federatiivista suuraluetta muodostuvat. (Laine 2006, 40)

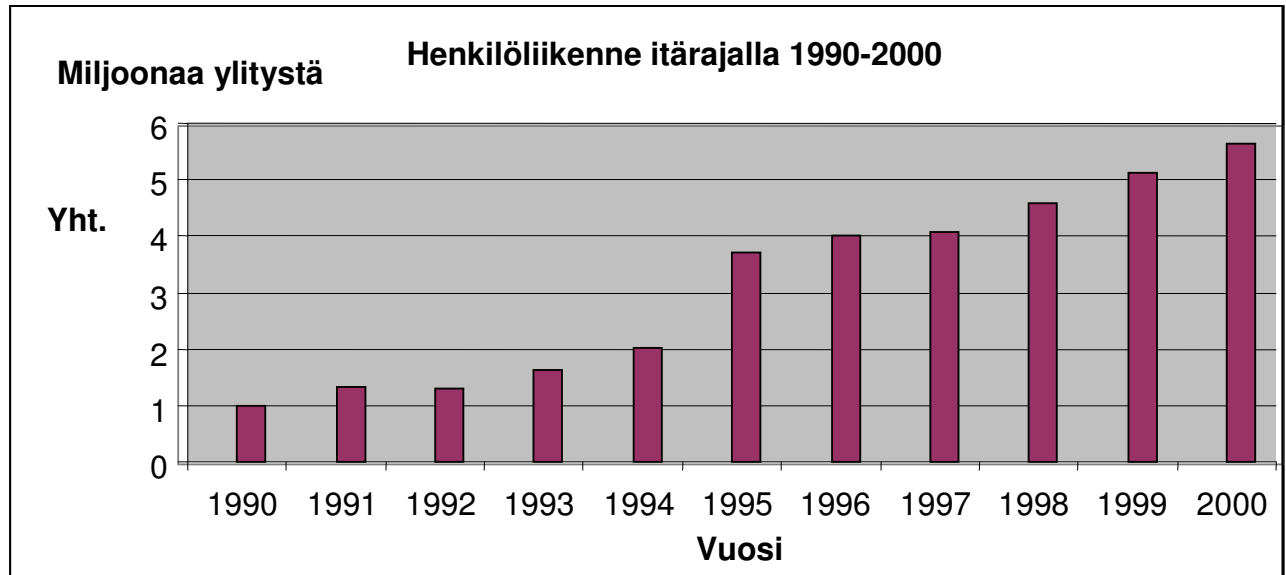
Taulukko 1. Väkiluku Suomen ja Venäjän raja-alueella. Lähde: Tilastokeskus: Tilastollinen vuosikirja 2000 ja Venäjä- ja Baltia tietokanta 2006.

Maakunta / alue Suomen tiedot 31.12.1999, Venäjän tiedot 31.12.2000	Väkiluku	Väestönmuutos %
Suomi	5 171 302	0,2
<i>Rajamaakunnat etelästä pohjoiseen</i>		
Kymenlaakso	188 633	-0,6
Etelä-Karjala	137 377	-0,5
Pohjois-Karjala	172 551	-0,6
Kainuu	91 081	-1,1
Pohjois-Pohjanmaa	362 388	0,5
Lappi	194 352	-1,2
Venäjä	n. 146 300 000	-0,4
<i>Raja-alueet etelästä pohjoiseen</i>		
Leningradin alue	1 680 000	0
Karjalan tasavalta	729 000	-1
Murmanskin alue	923 000	-2
Pietari	4 715 000	-1



Kartta 1. Suomen ja Venäjän raja-alueet

Suomen itärajan ylitti 1990-luvun alussa vuosittain noin miljoonaa henkeä. Vuonna 1995 henkilöliikenteen määrä oli noussut jo lähes neljään miljoonaan ja vuonna 2000 rajanylityksiä oli jo yli viisi miljoonaa. (Kuvio 1.)



Kuvio 1. Henkilöliikenne itärajalla (Rajavartiolaitos 2000, 13).

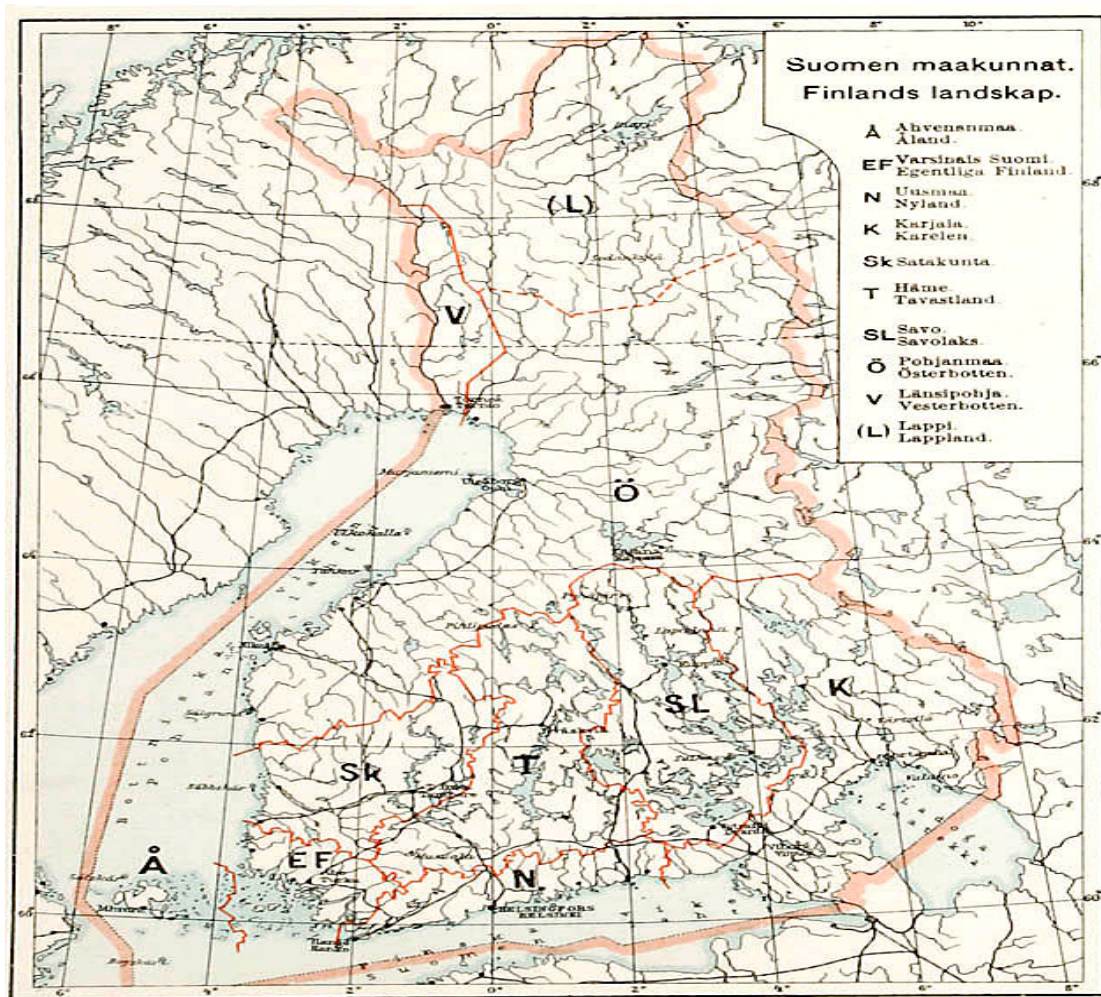
2.1.2 Raja-alueen lähihistoria ja rajan muotoutuminen

Läntiset ja itäiset taloudellisen ja kulttuurisen kehityksen piirteet ovat olleet monenlaisissa kontakteissa Suomen itäiseen raja-alueeseen. Suomen ja Venäjän rajat ovat historiansa aikana kokeneet monia muutoksia. Nykyisen muotonsa raja-alue sai toisen maailmansodan jälkeen. Itsenäisen Suomen itäinen raja määritettiin ensimmäistä kertaa virallisesti Tarton rauhansopimuksessa vuonna 1920 ja tämän jälkeen se suljettiin 1920-luvun aikana. Tämä on selkeästi vaikuttanut raja-alueiden taloudellisen kehityksen eriytyvään suuntaan (Alanen & Eskelinen 2000, 58). Kulttuurisessa ja poliittisessa mielessä alue on muodostanut historiallisen erottautumisvyöhykkeen itäisen ja läntisen kristillisyyden, Ruotsin ja Venäjän imperiumien, vallankumouksen sekä kansallisvaltioiden välisille kamppailuille.

Hallinnollisten alueiden muodostuminen on tulosta historiallisesta prosessista, jossa ihmiset ovat oppineet erottamaan hallinnolliset alueet toisistaan tiettyjen piirteiden perusteella ja toisaalta samaistuneet siihen yhteisöön, joka muodostaa alueen väestön. Suomen maakuntajako on esimerkki maantieteellisen tilan tuottamisesta prosessina, jossa yhteiskunnallinen toiminta saa aikaan maantieteellisten jäsenysten totunnaistumista (Häkli 1999, 143). Hallinnolliset alueet voivat toisaalta muodostua myös keinotekoisesti erinäköisten hallinnollisten intressien

pohjalta. Kolonialismin aikana piirretyt Afrikan valtioiden rajaviivat ovat yksi esimerkki tällaisesta keinotekoisuudesta. Erilaisten hallinnollisten alueiden syntyminen voi kuitenkin perustellusti ymmärtää sosiaalisena prosessina, joka on yhteiskunnallisen toiminnan tulosta.

Erityisesti Pietarin räjähdysmäinen kasvu eurooppalaiseksi metropoliksi 1800-luvulla vaikutti talous- ja liikenneyhteyksien lisääntymiseen silloisella Suomen ja Venäjän raja-alueilla. Rajan siirtyminen länteen päin toisen maailmansodan jälkeen katkaisi rajan itäisen osan aikaisemmasta historiastaan ja hajotti näin ollen verrattain toimivat taloudelliset alueet toisistaan (vrt. Kartta 2 ja Kartta 1). Tämä muutos on osaltaan täydentänyt rajan talousalueita erottavan funktion toteutumisen. (Alanen ja Eskelinen 2000, 58.)



Kartta 2. Suomen maakuntajako ennen toista maailmansotaa. Lähde: Tilastokeskus 2004.

Neuvostoliiton hajottua raja-alueen ideologinen ulottuvuus kohtasi muutoksia. Vaikka raja-alue oli vielä melko tiukasti kontrolloitu, kohtasivat rajaa säätelevät toimintakäytännöt tietynasteisen normalisoitumisen vaiheen. Yli 1300 kilometriä pitkän rajan ylittävät vuorovaiku-

tusverkostot ovat alueellisesti ja paikallisesti hyvin eriytyneitä, sillä vähän asutetut metsävyöhykkeet kattavat suurimman osan rajavyöhykkeestä.

Seuraavassa jaksossa tarkastellaan rajan kokemaa muutosta toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta Neuvostoliiton hajoamisen jälkeiseen tilanteeseen saakka. Jakson tarkoituksena on muodostaa kuva siitä, miksi raja-alueelle on muodostunut niin suuri elintasokuilu Suomen ja Neuvostoliiton/Venäjän välille itsenäisen Suomen olemassaolon aikana.

2.1.3 Toisen maailmansodan jälkeinen suljetun rajan aikakausi

Suomen ja Neuvostoliiton väliset kauppasuhteet rakentuivat toisen maailmansodan jälkeen kahdenvälisen clearing-kaupan ympärille, jota maiden hallitukset tarkasti säännöstellivät. Suuret yritykset saivat hallitsevan aseman byrokraattisessa clearing-kaupassa. Pienet ja keskisuuret yritykset toimivat suurilta osin kymmenen suurimman vientiyrityksen alihankkijoina, joten vientiin osallisten yritysten joukko jäi varsin pieneksi. Kaupan erityispiirteenä oli se, että siihen ei sisällynyt rajat ylittäviä suorja rahansiirtoja. Maiden keskuspankit solmivat clearing-sopimuksen ja tämän pohjalta ne pitivät tiliensä perusteella kirjaa kaupan määrästä ilman konkreettista valuutan siirtämistä. (Rautio ja Tykkyläinen 2001, 41.) Bilateraali-kauppa Neuvostoliiton kanssa oli melko suotuisaa suomalaisille yrityksille sillä se tasapainotti talouden heilahteluja, mutta jäykisti samalla myös talousjärjestelmän rakenteita (Finnish-Russian Border Region 2003, 11).

Alasen ja Eskelisen (2000, 58) mukaan Venäjän federaation luoteiset raja-alueet kantavat selkeästi mukanaan Neuvosto-Venäjän kehitysmallin perintöä. Pietarin ja Leningradin alue oli tärkeä sotateollisuuden keskittymä, nykyinen Karjalan tasavalta erikoistui metsäalaa ja metsäteollisuuteen sekä Murmanskien alueen taloudellisen selkärangan muodostivat kaivosteollisuus ja sotilastoimet. Luonnonresurssien käyttö perustui valtaviin tuotantokomplekseihin yhden resurssin tuotantoa varten rakennettujen kaupunkien ympärille. Teollistumisen seurauksena Neuvostoliiton luoteisosien asutus kasvoi voimakkaasti muuttoliikkeen myötä. Avainroolissa tässä valtiojohtoisesti toteutetussa ja suunnitellussa muutosprosessissa oli pakkotyö, jolla rakennutettiin tärkeimmät infrastruktuurit luoteisosien silloista muutosprosessia varten.

Toisen maailmansodan lopputuloksena Suomen raja-alueet muuttuivat dramaattisesti: Suomen oli luovutettava alueitaan Venäjälle ja uudelleen asutettava yli 420 000 asukasta menete-

tyiltä alueiltaan. Laajemmassa mittakaavassa Suomen ulkopolitiikan tavoitteena sodan jälkeen oli sopeutua maailmanvallan naapurina olemisen myötä määräytyneisiin rajoitteisiin. Heiskala (2006a, 31) luonnehtii Suomen hallintatavan kaksijakoisuutta Neuvostoliiton aikoina. Suomen ulkopolitiikka toisaalta suuntautui länteen, mutta toisaalta Suomen oli toteutettava orientaatiotaan olosuhteissa, joissa oli pakko ottaa kaikessa toiminnassa huomioon Neuvostoliiton kannanotot. Tämä asetelma tuotti Suomen politiikkaan sellaisia piirteitä, jotka olivat tyypillisempiä Neuvostoliiton sosialistisille rajanaapureille kuin läntisen Euroopan maille. Esimerkkeinä tällaisista olivat Neuvostoliiton kanssa solmitun ystävyys-, yhteistyö- ja avunanto sopimuksen rajoittama vähäinen pelivara kansainvälisessä politiikassa sekä presidentin johtama poliittinen järjestelmä, joka rajoitti parlamentaarista valtaa ja teki hallituksen ja eduskunnan toiminnan hyvin riippuvaiseksi presidentin luottamuksesta.

Kaksi erilaista sosio-ekonomisen kehityksen mallia, sosialistinen keskitetysti suunniteltu ja johdettu valtio sekä hyvinvointivaltio pantiin täytäntöön vierin ja ne olivat jyrkästi rajan erottamia 1990-luvulle saakka (Alanen & Eskelinen 2000, 59). Taloudelliset interaktiot rajan yli toimitettiin jo aiemmin käsiteltyjen clearing-tilien ja kahdenvälisen hallitusvetoisten suunnitelmien pohjalta. Kaupassa oli Raution ja Tykkyläisen (2001, 41) mukaan vaikeuksia erityisesti siksi, että Neuvostoliitosta tuoduille tuotteille oli vaikea löytää sopivia markkinoita Suomesta. Tämän seurauksena Suomi toi Neuvostoliitosta lähinnä teollisuuden raaka-aineita, energiaa ja öljyä. Kun öljyn hinnat laskivat 1980-luvulla, oli Suomen ja Neuvostoliiton välistä kauppaa vaikea tasapainottaa. Tästä syystä Suomi vei Neuvostoliittoon tuotteita 1980-luvulla useiden vuosien ajan enemmän kuin se toi sieltä omille markkinoilleen, ja tämän johdosta Venäjä peri Suomen ja Neuvostoliiton välisen clearing-kaupan velat⁵ Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen.

2.1.4 Rajan avautuminen ja Venäjän muutos

Suomi ja Venäjä aloittivat välittömästi Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen vuoden 1991 lopulla neuvottelut uuden naapuruusohjelman solmimiseksi. Sopimuksen oli määrä korvata aiempi sopimus ystävydestä, yhteistyöstä ja avunannosta, joka oli solmittu Suomen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1948. Neuvottelut alkoivat vuoden 1991 lopulla Neuvostoliiton kanssa, mutta sopimus saatettiin loppuun Venäjän kanssa vuoden 1992 tammikuussa.

⁵ Velat Venäjä sai maksettua lopullisesti vasta 2000-luvun puolella – tarkemmin ottaen vuonna 2006.

Rajanylityspaikat ja raja-asetat Suomen ja Venäjän rajalla ovat kehittyneet huomattavasti 1990-luvun aikana ja samalla maiden väliselle rajavyöhykkeelle on perustettu monta uutta rajanylityspaikkaa. Rajan ylittävän yhteistyön edellytykset paranivat kyseisellä ajanjaksolla myös huomattavasti. Keskeisinä instrumentteina Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyössä ovat toimineet Euroopan unionin Interreg- ja Tacis -ohjelmat sekä kansainvälisten rahoituslaitosten ohjelmat. (Finnish-Russian Border Region 2003, 12.)

Venäjän markkinainstituutiot ovat alkaneet muotoutua uudelleen, mutta omistusoikeudet, pääomamarkkinat, konkurssien käsittelyjärjestykset ja sopimusten oikeudelliset toimeenpanot ovat pysyneet ongelmallisina. Ongelmia on ollut myös pitkien jakeluverkostojen ja huonon markkinatietouden suhteen. Teollisuusrakenteen periytyminen keskitetyn suunnittelun aikakaudelta ja hallituksen politiikkaan liittyneet toimeenpano-ongelmat ovat vaikuttaneet tähän melko suuresti. (Hanson & Bradshaw 2000, 7.)

Alasen ja Eskelisen (2000, 59) mukaan maiden vuosisatoja kestänyt erillinen kehityshistoria, joka korostui erityisesti Neuvostoaikoina sekä 70 vuotta kestänyt suljetun rajan aikakausi ovat pääsyitä sille, miksi Suomen ja Venäjän välisen rajavyöhykkeen alueet eroavat toisistaan niin taloudellisesti kuin muutoinkin. Tämä osoittaa osaltaan sen, että rajan avautuminen 1990-luvulla ei vielä kymmenen vuoden perspektiivillä riitä muuttamaan tätä kehityskulkua, vaan se on saattanut tehdä erosta yhä silmiinpistävämmän (Alanen & Eskelinen 2000, 59). Raution ja Tykkyläisen (2001, 34–35) mukaan rajojen avautuminen ei ole monissa tapauksissa johtanut lisääntyneisiin rajat ylittäviin sosiaalisiin ja taloudellisiin aktiviteetteihin, joista esimerkiksi käyvät kaupankäynti, pääoman virrat ja suorat ulkomaiset investoinnit. Asian laita näyttäisi olevan pikemminkin päinvastoin, sillä monilla raja-alueilla edellä mainittujen seikkojen kehittyminen on ollut odottamattoman hidasta ja joissakin tapauksissa tilanne on jopa heikentynyt.

2.1.5 Raja-alueiden yhteistoiminnan hallinnolliset puitteet 1990-luvulla

Suomi solmi Venäjän kanssa tammikuussa 1992 erillisen sopimuksen yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Leningradin alueella ja Pietarin kaupungissa (esim. Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategia 2000, 4). YYA -sopimuksen korvannut naapuruusohjelma on yksi Suomen ja Venäjän välisen rajan hallinnollisista puitteista. Tutkin rajayhteis-

työasiakirjoja vain 1990-luvulta, joten tuon seuraavassa esille niiden taustalla vaikuttavat keskeisimmät hallinnolliset puitteet.

Maat solmivat 1990-luvun aikana monia hallitustenvälisiä sopimuksia ja bilateraalisen yhteistyön sekä rahoituksen korvasi laajalti projektimuotoinen yhteistyö, jota Suomen ja Venäjän viranomaiset sekä ei-valtiolliset toimijat toteuttivat. Keskeisinä instrumentteina Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyössä ovat toimineet EU:n Interreg- ja TACIS -ohjelmat sekä kansainvälisten rahoituslaitosten ohjelmat. Suomen EU-jäsenyyden jälkeen Venäjä-politiikkaa on Suomessa toteutettu kahdella tasolla: kahdenvälisten sopimusten ja EU:n Venäjä-politiikkaan osallistumisen kautta. EU:n ja Venäjän välinen yhteistyö pohjautuu molempien osapuolten vuosina 1994, 1997 ja 1999 vahvistamiin yhteistyösopimuksiin. Tämän lisäksi Suomen pohjoisen ulottuvuuden politiikka pohjautuu Helsingin ulkoministerikokouksessa tehtyyn esitykseen vuoden 1999 loppupuolelta ja sen jälkeen valmisteltuun toimenpidesuunnitelmaan, joka hyväksyttiin vuoden 2000 puolella⁶. Venäjän sisäisestä lainsäädännöstä rajayhteistyön puitteisiin vaikuttavat perustuslaki vuodelta 1993, laki valtion rajasta vuodelta 1993 sekä laki Venäjän Federaatioon tulemisesta ja poistumisesta vuodelta 1996. (Finnish-Russian Border Region 2003, 12–13.)

2.2 Sosio-ekonomisen kehityksen mittaaminen

Suomen ja Venäjän välisen rajan avautuminen 1990-luvulla merkitsi Suomen ja Venäjän väliselle raja-alueelle uusia mahdollisuuksia. Tykkyläinen (2000, 70–71) huomauttaa, että joidenkin maantieteellisten ja taloudellisten teorioiden mukaan eroavaisuudet hinnoissa, tuotoksissa ja tuotantokustannuksissa ennen pitkää tasoittuvat, kun raja kahden erilaisen taloudellisen järjestelmän välillä häviää. Vaikka kyseistä näkökulmaa voidaan tukea erinäisillä teoreettisilla argumenteilla, ei se ole osoittautunut todeksi Suomen ja Venäjän välisellä rajalla 1990-luvulla. Kehitys 1990-luvulla näyttäisi päinvastoin siltä, että talouden ja työllisyyden kasvu on ollut negatiivista Suomen ja Venäjän raja-alueilla. Tästä huolimatta rajayhteistyön ja alueellisen yhteistyön kehittyminen on saattanut samalla aikavälillä olla myönteistä.

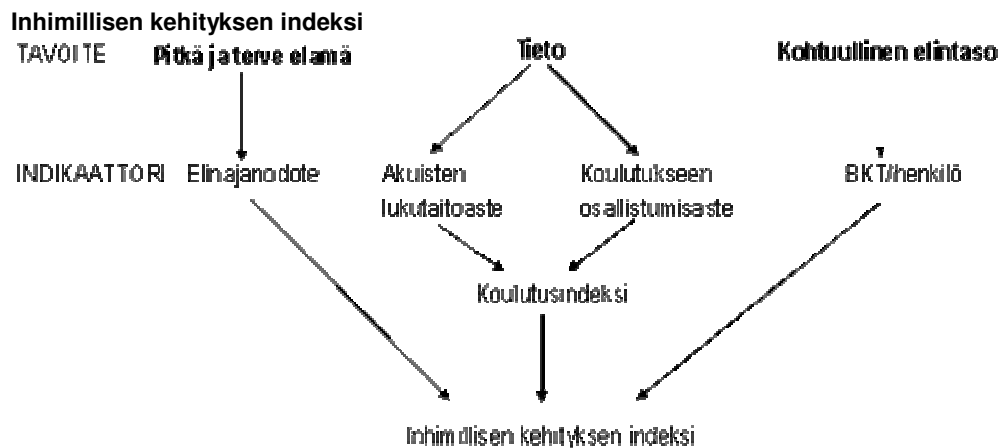
⁶ Interreg III A Karjala -ohjelmassa (2000, 11) esitetään Suomen tehneen virallisen aloitteen pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelmasta Luxemburgin huippukokouksessa 1997. Siinäkin toimenpidesuunnitelman hyväksymisajankohdaksi ilmoitetaan Fereiran huippukokous kesäkuussa 2000.

Monet raja-alueet voivat olla epäsuhtaisia, sillä monesti valtioiden välinen raja voi erottaa toisistaan kaksi hyvin erilaista hallinnollista järjestelmää, jotka voivat erota merkittävästi toisistaan esimerkiksi taloudellisen kehittyneisyytensä ja tulotasojensa osalta. Tämä pitää paikkansa myös Suomen ja Venäjän välisellä raja-alueella. Alanen ja Eskelinen (2000) havaitsivat tutkimuksessaan Suomen ja Venäjän välisen taloudellisen kuilun yhdeksi suurimmista kahden maantieteellisesti vierekkäin sijaitsevan kansallisvaltion välillä koko Euroopassa, kun he mittasivat sitä ostovoimapariteeteilla (PPP). Ostovoimapariteetin sisältöä selvittää Tilastokeskuksen (2006) määritelmä:

”Ostovoimapariteetin avulla mitataan kansantalouden rahan arvoa sen perusteella, miten paljon sen valuutalla voi ostaa tavaroita ja palveluja. Tällä tavoin saadaan tarkempi käsitys kansantalouden tuotoksesta asukasta kohti kuin vain muuttamalla bruttokansantuotteen tai bruttokansantulon arvo (yleensä) euroiksi tai Yhdysvaltojen dollareiksi.”

Erittelen Suomen ja Venäjän välistä elintasoeroa 1990-luvun aikana tarkemmin luvussa 6. Elinolosuhteiden osalta tilannetta voidaan ilmaista muillakin mittareilla kuin bruttokansantuotolla. Tästä syystä erittelen Suomen ja Venäjän raja-alueiden tilaa tarkemmin myös inhimillisen kehityksen osalta. Venäjän Federaatiota käsittelevät inhimillisen kehityksen raportit (2002/2003, 2004) antavat kuvan elinolosuhteiden tasosta ja kehityksestä Venäjällä kansallisesti ja alueittain HDI-indeksillä mitattuna.

Inhimillisen kehityksen indeksi (HDI) on mittari, jolla voidaan seurata pidemmän aikavälin muutoksia inhimillisen kehityksen kolmen perusolottuvuuden osalta, joita ovat: (i) pitkän ja terveellisen elämän mahdollisuus, (ii) tieto ja (iii) kohtuullisen elämäntason standardi. (UNDP 2004, ks. kuvio 2.) Yhdistyneiden kansakuntien kehitysapuohjelma UNDP esitteli inhimillisen kehityksen indeksin ensimmäisessä inhimillisen kehityksen raportissaan vuonna 1990. Indeksien perusolettamus on, että olennaisinta inhimillisen kehityksen kannalta ovat pitkä ja terve elämä, tiedonsaanti ja riittävä elintaso. Kolmena muuttujana siinä ovat odotettavissa oleva elinikä, saavutettu koulutustaso ja todellinen henkeä kohden laskettu bruttokansantuote ostovoimapariteetin. Saavutetun koulutustason käsitteeseen sisältyy aikuisten lukutaito sekä yhdistetysti ensimmäisen, toisen ja kolmannen asteen koulutukseen osallistuvien osuus. (UNDP 2006; Melkas 2002; Eskelinen & Tuittu 2002.) Koko inhimillisen kehityksen kirjo ei mahdu inhimillisen kehityksen indeksin piiriin. Tästä esimerkkeinä käyvät muun muassa poliittinen osallistuminen ja sukupuolten välinen tasa-arvo.



Kuvio 2. Inhimillisen kehityksen indeksin rakenne. Lähde: Melkas 2002.

Elinikää mitataan Melkaksen (2002) mukaan eräänlaisella aikuisiän elinajanodotteella. Indexi lasketaan siten, että siinä verrataan tilastojen kertomaa nollavuotiaan elinajanodotetta 85 ikävuoden tavoitteeseen. Melkas esittää, että jos esimerkiksi suomalaisen nollavuotiaan elinajanodote on 77,4 vuotta, on elinaikaa kuvaavan indeksin arvo 0,87. Arvo saadaan laskemalla elinajanodotteen osuus tavoiteiästä sen jälkeen kun molemmista on vähennetty 25 ensimmäistä vuotta: $(77,4-25)/(85-25) = 0,87$.

Tietotason mittaus perustuu lukutaitoa ja koulutusta kuvaavien mittarien avulla. Lukutaitoindexi tulee suoraan aikuisten lukutaitoindexistä, jossa indeksin arvo 1 vastaa sadan prosentin lukutaitoa. Koulutustason kuvaamiseen käytetään eriasteiseen koulutukseen osallistumisen asteella peruskoulusta lukiotasolle. Se saadaan, kun lasketaan kuinka suuri osa koulutusikäisistä osallistuu koulutukseen. Sadan prosentin osallistumisaste vastaa tässäkin indeksissä lukua 1. Tietotason yhdistetty indexi muodostetaan siis näiden kahden lukutaitoa ja koulutusta kuvaavan indeksin avulla siten, että lukutaitoindexi saa kahden kolmasosan painon ja koulutukseen osallistumisindexi saa yhden kolmasosan painon. Elintason mittaus perinteiseen tapaan laskemalla bruttokansantuote henkeä kohti, mutta vertailun pohjana käytetään ostovoimaindeksillä korjattuja lukuja, jotta saadaan eri valuutat ostovoimaltaan vertailukelpoisemmiksi. (Melkas 2002)

Venäjältä on koostettu hallintoalueittain laskettua indeksitietoa vuosilta 1979–2002 (Human Development Report Russian Federation 2004, 81–97). Alueittainen indeksitieto auttaa havainnollistamaan alueiden kehityksen suuntaa muidenkin elinolosuhteisiin vaikuttavien tekijöiden kuin bruttokansantulon osalta. Venäjän Federaation laajan maantieteellisen koon vuoksi on perusteltua hankkia eriteltyä tietoa sen eri hallinnollisten alueiden elinolosuhteista.

HDI-indeksitiedon käytössä havainnollistaviin tarkoituksiin on syytä pitää mielessä UNDP:n (2004, 1) HDI-tilastojen muutoksia käsittelevän julkaisun mukaan se, että eri vuosina julkaistujen raporttien tietojen keskinäinen vertailu on ongelmallista. Niihin saatetaan julkaisun mukaan tehdä myöhemmissä vaiheissa korjauksia vertailukelpoisten trenditietojen täsmentyessä julkaisua seuraavien vuosien tilastotiedoissa. Tämän vuoksi tutkimuksessani on perusteltua käyttää raja-alueiden osalta Venäjän Federaatiota käsittelevää erillisraporttia vuodelta 2004, jossa on kattavasti havainnollistettu Venäjän alueiden HDI-trendejä vuosilta 1979–2002. Tämä on tutkimuksen aikarajaukseen sopiva tarkastelujakso.

3 Retorisen lähestymistavan lähtökohdat

Tässä luvussa luodaan näkökulmaa siitä, miten tutkimuksen käsitetään sijoittuvan yhteiskuntatieteiden kenttään. Toisekseen kyse on myös epistemologisista valinnoista, joita on tehty metodologisten lähestymistapojen osalta.

3.1 Tutkimuksen sijoittuminen yhteiskuntatieteiden kenttään

Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan niitä merkitysyhteyksiä, joilla ryhmät ja yksilöt osallistuvat todellisuuden muodostamisen prosessiin osana sen yhteiskunnan rakenteita jossa he toimivat. Tutkittaessa rajayhteistyöohjelmien retoriikkaa ollaan tekemisissä sen kanssa, miten sosiaalista todellisuutta rakennetaan, institutionalisoidaan ja traditionalisoidaan ohjelmien valmisteluun osallistuvien toimijoiden toimesta. Sosiaalisesti rakentunut todellisuus on jatkuva ja dynaaminen prosessi, jossa todellisuutta muodostetaan ja uusinnetaan ihmisten todellisuudesta tekemien tulkintojen ja tietämyksen välityksellä. Berger ja Luckman (1994) esittävät kaiken todellisuuden olevan sosiaalisesti rakentunutta.

Heiskala (2006b, 205) huomioi yhteiskunnan rakenteen tarkoittavan eri lähestymistavoissa eri asioita. Jos rakennekäsityksen eri merkitykset ryhmitellään luonnosta kulttuuriin ulottuvalle jatkumolle, voidaan Heiskalan mukaan esittää seuraavanlainen luokitus:

- (1) Luonnonympäristön rakenne.
- (2) Ihmisen biologinen rakenne ja väestörakenne.
- (3) Teknologinen rakenne.
- (4) Organisatorinen rakenne (yksityisellä, julkisella ja kansalaissektorilla toteutettavat organisatoriset käytännöt).
- (5) Poliittinen rakenne (julkisen sektorin hallintajärjestelmä ja sen suhde ympäröivään yhteiskuntaan).
- (6) Regulaatiivinen rakenne eli sääntelyrakenne (lait ja muut pakottein tuetut ja julkilausuttu sääntöjärjestelmät kuten kollektiiviset sopimukset).
- (7) Normatiivinen rakenne (arvot ja sosiaaliset normit).
- (8) Kulttuurinen rakenne (kognitiiviset kehykset ja tulkinnan tavat).

Heiskalan (2006b, 205–206) mukaan kohtien 4–8 rakenteiden suoritus- ja toimintakykyä parantavaa muutosta voidaan luonnehtia sosiaalisesti innovaatioksi. Muutokset yhteiskunnan teknologisessa rakenteessa (kohta 3) ovat puolestaan teknologisia innovaatioita. Biologisen ympäristön ja luonnonympäristön rakenteessa ei sinänsä voi esiintyä innovaatioita. Näitä rakenteita voi Heiskalan mukaan muunnella johonkin rajaan saakka inhimillisellä toiminnalla, mutta tämän muuntelun on toteutuakseen välityttävä teknologisen rakenteen ja sosiaalisten rakenteiden kautta.

Paloheimo ja Wiberg (1997, 343) erittelevät tarkemmin poliittista toimintaa säänteleviä rajoituksia. Heidän mukaan poliittista päätöksentekoa rajoittavia tekijöitä ovat:

- (1) valtion institutionaaliset rakenteet,
- (2) aikaisemmin hyväksytyt lait, budjetit ja poliittiset ohjelmat,
- (3) valtion roolia koskevat kulttuuriset perinteet,
- (4) julkinen hallinto,
- (5) painostusryhmät,
- (6) talousjärjestelmä,
- (7) toisten maiden harjoittama politiikka ja
- (8) kansainväliset sopimukset.

Heiskalan määrittelyssä yhteiskunnan institutionaaliset rakenteet tarkoittavat luokituksen kohtia 4–8, kun taas Paloheimon ja Wibergin määritelmä keskittyisi Heiskalan luokituksessa kohtien 4–6 ympärille.

Giddens (1984, 117–118) esittää jokaisen toimintaprosessin tuottavan jotakin uutta, mutta samalla kaikki toiminta on myös osa menneen jatkumisesta. Tältä pohjalta retoriikan tutkimuksessa on oltava tietoisia myös niistä rakenteista, jotka vaikuttavat viranomaisten toiminnan määrittymisessä tietynlaiseksi kokonaisuudeksi ja menettelytavaksi. Giddensiin pohjaten viranomaisten toimintaa voisi luonnehtia sääntelevän ajan myötä rakenteistuneet⁷ rutinoituneet toimintakäytännöt, mutta myös muutoksiin reagoivat uudet linjaukset, jotka tuottavat jotakin uutta toimintaa.

⁷ Näitä voivat käsitykseni mukaan olla Heiskalan (2006, 205) määritelmän kohdat 4–8 ja Paloheimon ja Wibergin (1997, 343) esittämät poliittista päätöksentekoa rajoittavat tekijät.

Alasuutari (2001, 157) näkee retoriikan tutkimuksen metodina, jonka avulla voidaan paljastaa interaktiokonteksti jonka puhuja tai kirjoittaja on konstruoinut tekstiinsä. Interaktionäkökulmalla Alasuutari (2001, 143) tarkoittaa vuorovaikutustilanteita kokonaisuudessaan. Retoriikan kohdalla interaktiokonteksti näyttäytyy puhujan ja yleisön roolissa. Retorisessa analyysissä voidaan kysyä esimerkiksi sitä, miten puhuja esittää itsensä, mistä asemasta, mistä argumentoidaan ja onko se perusteltua? Alasuutari (2001, 158) huomauttaa myös yleisökonstruktion tärkeydestä argumentoinnin tutkimuksessa.

Retoriikan tarjoama lähestymistapa, joka käsittää kielen käytön sosiaalisena prosessina, näyttää tarjoavan lähestymistavan jota voisi luonnehtia johonkin strukturalistis-semioottisen ja konstruktionistisen viitekehyksen välimaastoon sijoittuvaksi. En pidä rajayhteistyöviranomaisia, enkä sen enempää rajayhteistyöohjelmien suunnitteluun osallistuvia toimijoita vain tietyn tuotantotavan ja hallintomenettelyn kantajina, joilla ei ole mitään sen suurempaa ympäristönä tai olosuhteidensa ymmärtämystä. Jos näin oletettaisiin, avattaisiin Giddensia (1984, 121) mukaillen ovet otaksumille joiden mukaan toimijoiden omat näkemykset voitaisiin jättää täysin syrjään kaikissa mahdollisissa ohjelmallisissa käytännön kysymyksissä ja toisaalta myös ohjelmien toteuttamisessa.

Kielelliseen tuotteliaisuuteen vaikuttavat ne sisäistetyt toimintamallit, jotka yksilöt omaksuvat luonteenpiirteidensä osaksi sosialisatioprosessin ja elämäkokemuksensa myötä, joista osansa muodostavat myös ne jäsenyykset, jotka saavat yksilön puhumaan ja kirjoittamaan tietyllä tavalla. Bourdieu kutsuu (1984, 169–172) tätä toimintaa strukturoivaa mekanismia habitukseksi, joka vaikuttaa toimijoiden sisältä olematta kuitenkaan tiukasti yksilöllinen tai täysin käyttäytymistä määräävä. Toimijoiden valintoihin vaikuttavat myös sen organisaation pelisäännöt, toisin sanoen se kenttä/strukturi, jossa he toimivat. Viranomaistekstien yhteydessä kyseeseen tulevat lähinnä lait, säännöt ja normit, jotka osaltaan ohjaavat heidän toimintaansa habituksen lisäksi. Toimintaohjelmien valmistelussa noudatetaan myös tiettyjä hallinnollisia menettelytapoja, jotka vaikuttavat lopulta siihen, minkälaisia tuotoksia ohjelma-asiakirjoista muovautuu⁸. Kaiken yläpuolella toimivana auktoriteettina Bourdieu käsittää *vallan*, joka lopulta säättää eri auktoriteettimuotojen välisen hierarkian ja vaihtokurssit kyseisellä toiminnan kentällä (Bourdieu & Wacquant 1992, 17–18).

⁸ Esim. Suomen lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat 26.5.2000. FTP International Oy & Finnconsult Oy.

3.1.1 Teksti, valta ja poliittinen hallinta

”Hallitusten ohjelmat olettavat todellisuuden olevan ohjelmoitavissa. Ne olettavat todellisuuden olevan tiettyjen tekijöiden, sääntöjen, normien ja prosessien alamainen, johonka viranomaiset voivat omalla reagoimisellaan vaikuttaa. Ne tekevät hallinnan kohteet ajateltaviksi sillä tavalla, että niiden heikkouksiin voidaan puuttua erilaisten diagnoosien ja laskelmien avulla.”. (Rose & Miller 1992, 183.)

Summan (1989, 88) mukaan osoitteellisuus, eli suhde johonkin todelliseen tai kuviteltuun yleisöön muodostuu ilmaisukokonaisuuksissa olennaiseksi piirteeksi. Tämä suhde on olemassa paitsi erinäköisissä esitystilanteissa, joissa sen tiedostaminen on luonnollista ja välttämätöntä, myös hallinnon teksteissä ja niiden rakenteissa, jotka ovat muodostuneet tekijän/tekijöiden tietoisten ja tiedostamattomien valintojen tuloksena. Summa esittää, että retorissa tutkimuksessa monologisesti etenevän ajattelumallin tilalle asetetaan dialoginen ajattelutapa, jossa vuorovaikutteisuus oletetaan ajattelun peruselementiksi. Ajattelu ymmärretään näin ollen väitteiden ja vastaväitteiden vuorotteluksi, jatkuvaksi ja pysyvästi avoimeksi jääväksi prosessiksi, eikä niinkään logiikan sääntöjen mukaisesti johonkin tiettyyn loppupisteesseen päättyväksi tosien päätelmien prosessiksi.

Bergerin ja Luckmannin (1994, 51–57) mukaan kieli rakentaa merkityskenttiä, jotka se järjestää sanaston ja kieliopin avulla. Se muodostaa luokittelumalleja, joissa kohteita erotellaan niiden sukupuolen tai lukumäärän mukaan ja joissa toiminta erotetaan olemisesta. Näihin merkityskenttiin kertyneenä syntyy yhteiskunnallinen tietovaranto, joka sisältää tiedon toimijoiden omasta asemasta ja sen rajoituksista. Tämä arkielämän jokapäiväisen elämän sosiaalinen tietovaranto jakaantuu, kerrostuu ja määrittyy Bergerin ja Luckmannin mukaan yhteiskunnallisesti. Tiedon yhteiskunnallinen jakaantuminen saa alkunsa siitä, että yksilö ei voi tietää kaikkea sitä mitä hänen lähimmäisensä tietävät ja päinvastoin.

Tieto omasta asemasta ja sen asettamista rajoituksista auttaa hahmottamaan toimijan omaa asemaa yhteiskunnan valtarakenteissa. Tieto määrittyy siitä syystä yhdeksi osatekijäksi vallan käsitteessä, mutta toimijat voivat käyttää valtaa tai joutua sen käytön kohteeksi myös tiedostamattaan. Giddens (1984, 152) toteaa, että valta muuntautumiskyknä liittyy oleellisesti inhimillisenä toimijana toimimiseen. Valtateorian oleellisena osana on myös se mahdollisuus, että toiminnassa olisi voitu tehdä toisin.

Valtioiden hallinto-organisaatioiden ohjelmissa luodaan Rosen ja Millerin (1992, 182–183) mukaan perustaa tietynlaiselle tiedolle, jolla pyritään legitimoimaan ja määrittelemään vallan käyttöä. Tietyn yhteiskunnallisen sektorin hallinnointi vaatii asian esittämistä sellaisella tavalla, mikä tarrautuu johonkin todellisuuden ulottuvuuteen ja esittää sen sellaisessa muodossa, jossa sitä voidaan tietoisesti ja laskelmoidusti hallita poliittisin keinoin. Intellektuaalisen välineen hallinnalle muodostavat esimerkiksi sosiaalitieteiden kuten sosiologian, psykologian ja taloustieteiden teorit, jotka tarjoavat menettelytapoja maailman kuvaamiseen alistamalla sen hankalasti kuvattavissa olevan todellisuuden tietynlaisille ajattelumalleille. Sosiaalitieteiden ja hallitusten välillä vallitsee vastavuoroisuuden periaate. Hallitukset ovat riippuvaisia sosiaalitieteiden kielestä ja laskelmista, kun taas sosiaalitieteet vastavuoroisesti pyrkivät löytämään hallitusten toiminnasta ja organisaatiosta ongelmia vaatimalla niihin ratkaisuja tieteellisten teorioiden uskottavuudellaan.

Rajayhteistyöviranomaisien suunnitteluargumentaatio on tietyn diskursiivisen muodostuman tulosta ja diskursiivisuuden tunnustaminen on edellytyksenä rajayhteistyöohjelmien retoriselle tutkimukselle. Foucaultille millään ei ole merkitystä diskurssin ulkopuolella (1972). Diskursseihin ja niiden muodostumiseen liittyy myös valta-aspekti. Kusch (1993, 103–104) tulkitsee foucaultilaisessa valtakäsityksessä olennaiseksi sen, että ilman vallan harjoittajan toimia vallan kohde olisi toiminut toisin kuin toimi. Helén (2004, 207) näkee foucaultilaisen valtakäsityksen koostuvan hajaantuneen vallan ympärille, joka koostuu lukuisten eri toimijoiden ja vallan kohteiden välisistä suhteista. Näiden suhteiden pohjalle rakentuu vallan harjoittamisen järjestely ja tilanne. Foucaultin valtakäsitys viittaa Helénin mukaan toiminnan mahdollisuuksiin ja esteisiin, jotka ovat tietylle historialliselle tilanteelle sisäisiä. Valta on siis rakenteellista, eikä se keskity vain yhden toimijan ympärille.

Helén (2004, 207–208) täsmentää vallan määritelmää toteamalla, että Foucaultille valta on biovaltaa, joka kohdistuu eläviin ihmisyyksilöihin ja populaatioihin⁹. Oleellista on myös se, että ihmiselämään kohdistuva vallan käyttö edellyttää erottamatonta yhteyttä empiirisiin ihmistieteisiin kuten sosiaalitieteisiin, väestötieteeseen, lääketieteeseen ja tilastotieteeseen. Helénin näkemys vahvistaa Rosen ja Millerin tulkintaa tieteiden ja yhteiskuntien hallitusten välisestä vastavuoroisuudesta. Rajayhteistyöohjelmat asettuvat yhdeksi tekijäksi tässä vasta-

⁹ Helénin (emt.) mukaan Foucaultin biovalta tarkoittaa pyrkimyksiä muovata, hyödyntää, voimaperäistää ja ohjata ihmisten kykyjä ja ominaisuuksia, jotka voivat olla ruumiillisia, sielullisia, ajatuksellisia tai yhteisöllisiä.

vuoroisuuden verkostossa: niiden laadinnasta vastaavat usein tieteellisen koulutuksen saaneet virkamiehet, jotka ovat palvelussuhteessa maan hallintoon. Lemert ja Gillan (1982, 59) lisäävät, että Foucaultille valta ei ole pelkästään negatiivista, alistavaa ja määräilevää, vaan myös positiivista, tuottavaa ja avoimesti tietoon sidottua.

Suomen poliittista hallitsemismallia kohtasivat 1990-luvulla suuret muutokset. Tiihonen (2006, 88–89) kiinnittää muutoksissa huomiota siirroksessa pois presidenttijohtoisesta hallitsemismallista kohti eduskunnan johtamaa parlamentarismia, jossa hallitus nousi politiikan keskipisteeseen. Uuden parlamentaarisen hallitusmallin myötä esitetyt kovimmat rakenteelliset muutosvaatimukset omaksuttiin kansainvälisestä keskustelusta. Tämä kytki hallinnan enemmän kansainväliseen kehitykseen, jossa Neuvostoliitto hajosi, kylmä sota päättyi, Euroopan taloudellinen integraatio syveni ja laajentui, sosialistinen maailmanjärjestys sortui ja maailmankauppa vapautui asteittain kansallisesta säätelystä. Tiihonen pitää YEA-sopimuksen irtisanomista (1991), Euroopan unionin jäsenyyttä (1995) ja liittymistä Euroopan talous- ja rahaliittoon (1998) Suomen poliittisen järjestelmän muutoksen merkittävimpinä institutionaalisina vedenjakajina.

3.1.2 Lähestymistavan perustelut

Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota siihen, kuinka todellisuus ja sitä kuvaavat representaatiot ovat sosiaalisesta kontekstistaan riippuvaisia. Integraation ja yhteistyön mahdollisuudet lisääntyvät sitä myötä, mitä enemmän rajan eri puolilla asuvilla yhteisöillä ja yhteiskunnilla on yhteisiä etuja ajettavanaan. Käsitys toisesta ja hänen kanssaan suoritettavasta interaktioista muodostuu hedelmällisemmäksi silloin, kun toimijoiden toimintaa ohjaavat samankaltaiset tavoitteet ja arvot. Sosiaalisen ympäristön rakenteilla on tällöin merkitystä. Osana näitä rakenteita vaikuttavat myös rajayhteistyöviranomaisten toimintaohjelmat, joita tutkitaan tässä tutkimuksessa.

Toiminnan osoitteellisuus ja suhde sen todelliseen tai kuviteltuun yleisöön muodostuu tällöin ilmaisukokonaisuudessa yhdeksi olennaiseksi piirteeksi. Suhde on olemassa myös viranomaistekstien rakenteissa, jotka ovat muodostuneet niiden tekijöiden tietoisten ja tiedostamattomien valintojen seurauksena osana sosiaalista vaihdantaa, jota tapahtuu eri hallinnon tasoilla, valmistelukomiteoissa ja niiden pohjalta koostetuissa komiteamietinnöissä. Ajattelun peruselementiksi oletetaan tässä yhteydessä vuorovaikutteisuus.

Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastellaan rajayhteistyöviranomaisten tekstuaalisia tuotteita kommunikaation, vuorovaikutteisuuden sekä mahdollisesti myös sisällöllisen muutoksen kohteina. En halua sivuuttaa Suomen ja Venäjän välisen rajan poliittis-taloudellisia rakenteita enkä sen maantieteellistä kontekstia. Jos tutkisin sosiaalista maailmaa vain sen tekstuaalisten ilmaisujen kautta, päätyisin tilanteeseen jossa etsisin tutkimusongelmalleni vastauksia rajayhteistyöviranomaisten toimintaohjelmien sisäisestä logiikasta. Tästä syystä rinnastan ja vertailen retorisisella metodilla tulkitsemaani samalla aikavälillä julkaistuihin tieteellisiin julkaisuihin ja tilastoihin.

Jokaisella toimijalla on jonkinasteista tietoisuutta siitä yhteiskunnasta, jonka jäsen hän on. Tämän vuoksi Giddens (1984, 122–123) esittää, että tieto tulee käsittää sekä diskursiivisena että käytännön tietoisuutena. Jokainen toimiva yksilö on yhteiskunnassa vain yksi toisten joukossa, joten se mitä toimija tietää pätevänä toimijana, muuntuu ja menettää asteittain merkitystään toiminnan perustana siirryttäessä uusiin toimijan päivittäisen toimintapiirin ulottumattomissa oleviin yhteiskunnallisiin tilanteisiin.

3.2 Tekstien tutkimus kommunikaation näkökulmasta

Tarkasteltaessa tekstuaalisia tuotteita strukturalistisesta näkökulmasta, nähdään tekstuaalinen tuotos Summan (1989, 98–99) mukaan jonkin suljetun kielipelin tuotteena eikä näin ollen ole mahdollista löytää sellaista asetelmaa, josta käsin katsottuna sanotun totuudellisuutta tai eettisyyttäkään voitaisiin pitävästi arvioida. Tekstuaalisten tuotteiden tarkastelu kommunikaation näkökulmasta näyttäytyy tällöin vaihtoehtoisena näkökulmana. Summan mukaan tiedostamattoman tieteellinen keksiminen ei lopettanut ihmisen tietoista toimintaa, vaan johti tietoiseen tekniikoiden kehittelyyn tiedostamattoman hallitsemiseksi. Osa näistä tekniikoista on tarkoitettuja, osa ei, osa niistä on tiedostettuja ja osa ei. Retoriikan lähestymistavalle ominaista on juuri se, että se tarkastelee tekstuaalisia tuotteita tekoina, maailmaa muuttavina tarkoituksellisina tuotteina joiden aikaansaamiseksi on jouduttu tekemään valintoja. Summa esittää retoriikan näkökulman tässä mielessä vastakkaisena strukturalistis-semioottiselle lähestymistavalle. Seuraavassa Summaa (1989, 99) suoraan lainatakseni erottelua strukturalistin ja retoriikan välillä:

”Kun strukturalisti pyrkii kielellisten tai kulttuuristen ilmiöiden pinnallisen ja tietoisin aineksen, puhunnan tuolle puolelle tavoittaakseen sen perustana olevan järjestelmän, kielen, tarkastelee retoriikko tämän rakenteen käyttöä sellaisena kuin se ilmenee tekstin puhunnassa.”.

Retoriikka tarjoaa tutkijalle välineen, jonka avulla voidaan eritellä poliittisia kysymyksenasetteluja ja vastauskriteerejä, kamppailua käsitteistä, sisäänlukemisen ja ulossulkemisen tapoja (Vihinen 1996, 222). Billigin (1987, 94–95) mukaan retorisisessa kontekstissa on mahdollista esittää samasta asiasta keskenään ristiriitaisia, mutta yhtä kaikki perusteltavissa ja arvosteltavissa olevia väitteitä. Tällaisissa tilanteissa on mahdotonta löytää yhtä absoluuttisen oikeaa ratkaisua. Billig esittää, että juuri tämä vaihtoehtoisten näkemysten mahdollisuus on tunnuksenomaista poliittisille, eettisille ja juridisille kysymyksille.

Kulttuurin kieliopin soveltaminen on Summan (1989, 99) mukaan osittain tietoista, osittain tiedostamatonta; osittain harkinnanvaraista ja osittain pakonomaista. Retoriikkaan perustuva analyysi pyrkii tästä syystä pääsemään käsiksi tarkastellun kielellisen tuotteen seurauksiin *puhujan* ja *kuulijan* välisen suhteen näkökulmasta, toisin sanoen niihin merkitysvaikutuksiin, joita tekstuaalinen tuote synnyttää. Retoriselle lähestymistavalle kaikki sosiaalisen elämän muodot ovat pohjimmiltaan luonteeltaan kommunikaatiota ja vaihtoa eikä muodon ja sisällön välillä ole eroa.

3.2.1 Diskurssin käsite

Suunnittelun kohteena olevien ilmiöiden muuttuminen vaikuttaa epäilemättä hallinnon käsitejärjestelmiin. Uudenlaiseen käsitejärjestelmään siirtyminen kuvataan usein ajattelun edistymisenä, jonkinlaisena erehdyksen tunnustamisena, uuden tiedon tai paradigman omaksumisena, tai sitä voidaan selittää myös poliittisessa ilmapiirissä tapahtuneilla muutoksilla (Summa 1989, 70).

Rajayhteistyöviranomaisten suunnittelukeskustelu on myös tietyn diskursiivisen muodostuman tulosta, joten tässä yhteydessä on määriteltävä tarkemmin diskurssin käsitettä. Diskursiivisuuden tunnustaminen on edellytyksenä myös retoriikan tutkimukselle. Foucaultille millään ei ole merkitystä diskurssin ulkopuolella (1972).

Foucaultille (1972, 44–49) diskurssit ovat käytäntöjä, jotka muokkaavat puhuntansa kohteena olevia objekteja systemaattisesti. Historiallisen tietoisuuden (ransk. *épistémé*) olemassaolo on perustavana ehtona diskurssin muodostumisessa käytännöksi, johon tieto perustaa vääjäämättömyytensä. Tällaisilla lausumilla on julistava, ehdoton ja historiallisesti vaikuttamaan pyrkivä luonne. Summa tulkitsee (1989, 71) Foucaultin diskurssia siten, että se voidaan määritellä sellaiseksi joukoksi lausumia, jotka noudattavat tiettyä yhtä muotoutumisen järjestelmää. Diskurssimuodostuma ilmenee myös siinä, mitä ei sanota. Diskursiivisen muodostuman tutkimisessa on Summan tulkinnan mukaan kyse sen osoittamisesta, miten juuri tietynlaiset lausumat saavat paikkansa keskustelun kentässä. Foucaultin (1972, 117) mukaan diskurssit muodostuvat käytännössä ja niitä säätelee jokin tietty diskursiivinen käytäntö, joka tarkoittaa joukkoa anonyymejä, historiallisia sääntöjä, jotka ovat aina ajallisesti, paikallisesti ja tilannekohtaisesti määrittäneitä.

Diskurssiin sisältyvät ristiriidat ovat Foucaultin (1972, 151–153) mukaan olennainen osa tutkimusta. Diskurssin ristiriitaisuudet ovat objekteja joita tulee itsensä vuoksi kuvata, ilman minkäänlaista yritystä selvittää niiden syy-seuraussuhteita. Ristiriitoja ei pyritä selvittämään pois foucault’laisessa diskurssin tutkimuksessa. Diskurssi on Foucaultille erilaisten vastakkainasettelujen järjestelmä, jonka eri tasoja ja rooleja tulee kuvailla. Diskurssin käsite johdattaa Summan (1989, 73) mukaan huomiota siihen, miten tietynlaiset ilmiöiden käsitteellistämisen ja kategorisoinnin tavat sisältyvät käytäntöihin, kuten instituutioihin, organisatorisiin järjestelyihin ja auktoriteettiasemiin. Summa yhdistää (1989, 69–118) Foucaultin tiedon arkeologiaa ja Perelmanin uuden retoriikan teoriaa toisiinsa siten, että hänen mukaan molemmissa ollaan kiinnostuneita diskursiivisista käytännöistä eikä asioista sinänsä.

Diskurssit voidaan ymmärtää foucault’laisessa kontekstissa signifioiduksi puheeksi ja kirjoitukseksi, joihin on kytketty jokin merkitys. Diskurssille on esitetty monia foucaultilaisesta käsityksestä poikkeavia määritelmiä, mutta tässä yhteydessä niiden erittely ei ole tarpeen, sillä etsin hieman erilaista tulkintakonstruktiota kuin ymmärrän diskurssianalyttisellä tutkimuksella etsittävän, johon Foucault’lainen metodi usein yhdistetään (Husa 1995). Diskurssianalyysi ja retoriikan tutkimus ovat kuitenkin lähtökohdiltaan toisiinsa kytköksissä.

Yhteisiä intressejä muodostetaan Rosen ja Millerin (1992, 184–187) mukaan poliittisten diskurssien, suostuttelujen, neuvottelujen ja kaupankäyntien välityksellä, joissa tietyt tapahtumat ja kokonaisuudet visualisoidaan ja tehdään konkreettisiksi tietynlaisten retoristen kielikuvien

ja puhetaipien välityksellä. Hallinnan kohteen havainnollistaminen on tästä syystä aktiivinen ja tekninen prosessi. Kansallisvaltiot työllistävät suuren määrän työvoimaa, joka tekee tutkimusta muuntaakseen eri yhteiskunnalliset tapahtumat ja ilmiöt informaatioksi. Näiden tutkimusten ja kirjoitusten kautta todellisuudesta tehdään vakaa, vertailukelpoinen ja yhdisteltävä¹⁰. Se suodatetaan sellaiseen muotoon, jossa sitä voidaan analysoida ja käsitellä. Informaatio ei ole vain neutraali tallenne todellisuudesta, se on itsessään yksi kuvailemisen tekniikka, jonka avulla ilmiöt tehdään laskelmoitaviksi, arvioitaviksi ja siten myös puuttumiskelpoisiksi. Hallitukset ovat riippuvaisia näistä laskelmoineista ja arvioinneista, jotta ne voivat legitimoida toimintaansa eri yhteiskunnallisten ilmiöiden suhteen. Kirjoitukset ja laskelmat voidaan nähdä hallinnan tekniikkana, jotka mahdollistavat spatiaalisesti kaukana ja etäällä olevien ilmiöiden hallitsemisen¹¹ – hallitsemisen etäisyydestä. Hallintaa teknologiana käsittelee myös Barry (2001), joka tähdentää Euroopan integraation ja siitä käytävän poliittisen diskursusin olevan prosessi, jossa hallinnan tekniikalla on keskeinen asema.

3.2.2 Argumentaation lähtökohdat hallinnollisessa kielenkäytössä

Aiemmin jo tuli esille se kuinka yleisöllä on keskeinen rooli kaikessa kielellisessä tuotteliaisuudessa. Jotta puhujan esityksellä olisi vaikutusta, hänen tulee sovittaa se yleisönsä mukaan (Perelman 1996, 28). Tällöin yhtenä osatekijänä vaikuttavat myös ne normatiiviset lähtökohdat ja intentiot, joita esittäjä puheeseensa tai tekstiinsä sisällyttää. Summa (1989, 96–98) käyttää tästä, Aristoteleen mukaisesti, nimitystä *eetos*; se tarkoittaa sitä, millaisena esittäjä näyttää itsensä yleisölleen (ks. Aristoteles 1997, 10–16). *Eetos* kertoo puhujan oikeudesta esiintyä kyseisessä asiassa ja perustelee sitä, miksi hänen argumenttinsa olisi järkevää ja perusteltua ottaa huomioon. Tämä on Summan mukaan enemmän tai vähemmän näkyvänä myös keinoitekoisesti epäpersoonallisiksi muodostetuissa argumentaatiotilanteissa, kuten esimerkiksi hallinnon tekstuaalisessa tuotteliaisuudessa. Paatoksen käsitteellä Summa ymmärtää persoonallisen kommunikoinnin sisäänrakennettua retorista elementtiä, joka merkitsee yleisesti niitä menettelyjä, joita argumentointiin sisällytetään kommunikaation esteiden vähentämiseksi. Argumenttien käytännöllisen rakentamisen kannalta siinä on yleensä kysymys jonkin yleisön kanssa yhteisen lähtökohdan etsimisestä. Paatoksen käsite liitetään usein emotionaalisuuteen ja pyrkimykseen herättää voimakkaita tunteita enemmän kuin argumentoida järjellisin perus-

¹⁰ Esimerkkinä tästä Rose ja Miller (emt.) käyttävät eri yhteiskunnallisia ilmiöitä kuvaavia tilastoja: väestöennusteet, syntyvyys- ja kuolleisuus -tilastot, kansantalouden tilinpidot jne.

¹¹ Tällaisten mekanismien välityksellä viranomaiset voivat Rosen ja Millerin (emt.) mukaan hallita sosiaalisia, poliittisia ja taloudellisia tavoitteitaan etäisyydestä – puuttumatta fyysisesti kenenkään ”vapautteen” tai ”autonomiaan”.

tein. Aristoteles (1997, 11) näkee vakuuttelun perustuvan sikäli kuulijoihin, että he saattavat puheen johdosta joutua tunnetilaan jolla voi olla vaikutuksia heidän tulkintoihinsa, sillä me emme hänen mukaan tee päätöksiä samalla tavalla ollessamme surullisia tai iloisia tai rakastessamme tai vihatessamme.

Argumentointiin liittyy myös logos-komponentti, joka ei viittaa jonkin reaalisen argumentaatioprosessin sisältöön, vaan argumenttiin kontekstistaan pelkistettynä ja yleistettynä määritelmänä. Logos on argumentin se osa, joka on riippumaton sen esittävän puhujan ja kohteena olevan yleisön välisestä suhteesta. (Summa 1989, 97.) Mitenkä yllä olevan voi katsoa liittyvän esityksen sovittamiseen yleisön mukaan? Perelmanin (1996, 28–40) mukaan argumentoinnissa on viimekädessä kyse siitä, että puhuja voi valita päättelynsä lähtökohdiksi vain väitteitä, jotka kuulijat hyväksyvät. Näin ollen argumentaatiossa ei pyritä todistamaan johtopäätöksiä, vaan siirtämään premisseille osoitettu hyväksyntä koskemaan myös johtopäätöksiä. Puhujan on onnistuakseen lähdettävä liikkeelle sellaisista premisseistä, joihin on kohdistettu riittävä hyväksyntä. Jos hyväksyntä ei riitä, on suostuttelua yrittävän vahvistettava tätä hyväksyntää kaikin keinoin. Tässä yhteydessä hyväksynnän siirto siis edellyttää jonkinlaisen sidoksen muodostamista premissien ja hyväksyttäviksi tarkoitettujen väitteiden välille. Perelmanin mukaan sellainen puhuja, joka ei huolehdi yleisön hyväksynnästä premisseilleen, syyllistyy erittäin pahaan virheeseen, jota hän nimittää luvattomaksi ennakkopäätelmäksi. Palonen (1997, 25–26) pelkistää perelmanilaisen argumentoinnin peruskuvion, joka provosoi yleisöä muuttamaan käsityksiään, seuraavasti: *kuka* (retori, eetos) vetoaa *keneen* (yleisö, paatos) ja *millä* (argumentti, logos).

Hallinnon toiminta on suurelta osin luonteeltaan argumentointia juuri siinä mielessä, mitä sillä uudessa retoriikassa tarkoitetaan. Aiemmin jo kävi ilmi se, kuinka Perelman korostaa retorikan ja toiminnan välistä yhteyttä. Argumentoinnin näkökulmasta ero *järkeen* vetoavan *vakuuttamisen* ja toimintaa tuottavan *vaikuttamisen* välillä on melko näennäinen (Perelman 1996, 17–27). Summa (1989, 95) korostaakin, että retoristen elementtien käytön tietoinen tai diskursiivinen hallinta ei ole välttämätöntä sen taitavalle käytölle. Toisaalta ymmärrettävän puheen tuottaminen kieliopin sääntöjä ainakin jossain määrin noudattamatta ei ole mahdollista. Tämä koskee arkikielen ohella myös taiteellista, tieteellistä ja hallinnollista kielenkäyttöä. Kaikenlainen toiminnan koordinointi on Summan mukaan, sikäli kun se ei perustu väkivaltaan, nimenomaan retorista argumentointia. Hallinnon ohjausjärjestelmien, kuten suunnittelun, toiminta muodostuu käytännön tasolla juuri tekstuaalisesta argumentoinnista. Tässä pro-

sessissa esitetään argumentteja ja vasta-argumentteja, vaikkakin erinäköisten suunnittelutekstien argumentatiivisuus on melko hyvin peitettyä. Summan mielestä modernille hallinnollista ohjausta koskevalle ajattelulle on ollut tyypillistä sen pyrkimys monologisiin ja lineaarisesti eteneviin ohjausprosesseihin, joihin osallistuminen tai vuorovaikutteisuus on saatettu tuoda korkeintaan tehokkuutta tai demokraattisuutta *parantavana* lisänä.

3.2.3 Retorinen lähestymistapa talousteoreettiseen argumentaatioon

Yleisesti ottaen argumentointi pyrkii suuntaamaan huomion niihin seikkoihin ja perusteluihin, joilla pyritään muuttamaan tai vahvistamaan kyseisen argumentoinnin kohdeyleisön käsityksiä asioista. Taloustieteissä pyritään vetoamaan objektiivisuuden luonnontieteellisten mallien mukaisesti eri tilastollisten testien avulla. McCloskey (1986) kyseenalaistaa tämän positivistiseksi luonnehtimansa taloustieteellisen tiedonihanteen käyttökelpoisuuden ja pitää myös taloustieteitä matemaattisista todisteluistaan huolimatta retorisen tutkimuksen piiriin kuuluvana.

Retorinen lähestymistapa kyseenalaistaa Rankin (1996, 3–4) mukaan sen käsityksen, että numerot ja matematiikka ovat absoluuttisia, yksiselitteisiä ja näin ollen myös objektiivisia vertailun apuvälineitä. Tilastotieteellisiä tuloksia tulkitaan retorisessa lähestymistavassa niiden suorittajan omien kokemusten pohjalta. Sen mukaan suorittajan uskomuksista riippuu se, millä merkitsevyytasolla hän on valmis hylkäämään tai hyväksymään jonkun tuloksen. Tämä johtaa myös siihen mahdollisuuteen, että teorian varjolla saatetaan hyväksyä sellaisiakin tilastollisesti heikkoja tuloksia, jotka ilman teoreettisia perusteluja muutoin hylättäisiin. Ranki kiinnittää huomiota myös siihen, että talous perustuu taloudestekijöiden eli ihmisten toimintaan.

Retorisen lähestymistavan mukaan oletetaan, että argumentointiin ja asioiden perusteluun liittyy pakostakin subjektiivisuutta. Retorisella lähestymistavalla voidaan tutkia myös taloustieteisiin pohjaavaa argumentointia ja analysoida sitä, mitä ekonomistit itse asiassa haluavat sanoa ja mihin he uskovat (Ranki 1996, 4). Tällä on liittymäkohtansa rajayhteistyöviranomaisten toimintaohjelmiin, sillä osana niiden argumentointia käytetään tilastotieteeseen, maantieteeseen, yhteiskuntapolitiikkaan ja hallintotieteisiin pohjaavia tutkimuksia ja selvityksiä. Näistä esimerkkeinä voisi mainita väestölaskelmat, bruttokansantulo yms. taloutta kuvaavat indikaattorit sekä liikenne- ja kaupankäyntianalyysit ja niin edelleen. Näihin läheisesti liittyvät myös erilaiset taulukkolaskentaohjelmilla tuotetut havainnollistavat diagrammit, ku-

viot ja kartat, jotka viime kädessä pohjaavat erilaisiin numeroihin perustuviin tietokantoihin ja taulukoihin joita tuottavat edellä mainitut tieteenalat. Tässä yhteydessä on syytä tehdä huomio myös tämän tutkimuksen numeraalisten taulukoiden retorisuudesta kuudennessa luvussa. Niiden tiedot ja laskennat pohjaavat viime kädessä jonkun ihmisen ts. subjektin tuotoksiin. Tämän luvun perusteella voidaankin sanoa, että tutkimuksessa lähteenä käytettävät tilastot ja rajayhteistyöasiakirjat ovat osa sitä hallinnan tekniikkaa, joka legitimoit ja antaa perusteita eri toimintalinjauksille. Eri asia on sitten se, kenen etujen mukaisesti ja miten luotettavia nämä tilastot ja asiakirjat ovat. Sitä analysoidaan tarkemmin kuudennessa ja seitsemännessä luvussa.

4 Euroopan rajojen muuttuva käsitearkkitehtuuri

4.1 Johdanto

Rajojen maantieteellisen analysoinnin lähtökohtana voidaan pitää Paasin (1999, 12–13) mukaan 1800- ja 1900-luvun vaihdetta, jolloin muun muassa Ratzelin *Politische Geographie* (1897) ilmestyi. Teos muodosti käytännöllisesti katsoen poliittisesta maantieteestä oman eriytyneen tieteenalan. Se sisältää pitkiä keskusteluja rajojen roolista ja merkityksistä ihmisten ja valtioiden toimintaan. Ratzel kiinnitti erityistä huomiota myös valtioiden raja-alueisiin, joita pidettiin yhtä tärkeinä kuin keskusalueita – rajat olivat valtion voiman ilmentäjiä ja mittareita. Poliittisen maantieteen kenttään vakiintui maailmansotien välisenä aikakautena Paasin mukaan rajoja koskeva englanninkielinen terminologia. Hän nostaa käsitteistä esille sellaiset, kuten *boundary*, *border* ja *frontier*.

Viimeaikaiset muutokset Euroopan maantieteellisessä ja ideologisessa ympäristössä ovat Paasin (1996, 4) mukaan paljastaneet Euroopassa yhä jatkuvan alueellisen muutoksen erityisen näkyväksi. Keskitetysti hallittujen sosialististen valtioiden pikainen luhistuminen hajautti silloisen geopolitiittisen keskustelun, jota sävytti ideologinen rautaesirippu itäisen ja läntisen maailman välillä. Itä-Euroopan sosialististen valtioiden luhistumien merkitsi Paasin mukaan myös sitä, että ideologisen vastakkainasettelun ja viholliskuvien luomisen aikakausi, jota vauhdittiin erityisesti kylmän sodan hengessä, oli päättynyt. Berliinin muuri ja muiden entisten sosialististen valtioiden rajat Itä-Euroopassa olivat O’Dowdin (2002, 15) mielestä hyviä esimerkkejä rajoista, jotka olivat liian joustamattomia mukautumaan globalisaatiosta, Euroopan integraatiosta ja Neuvostoyhteisöön sisäisestä kriisistä aiheutuneisiin muutoksiin.

Euroopan integraation tavoitteena on ihmisten, hyödykkeiden ja pääoman vapaa liikkuminen rajoista välittämättä. Tämä tavoite kuvastaa pienessä mittakaavassa Castellsin¹² hahmotteleman teorian suuntaviivoja. Paasin (1996, 5) mukaan alueellisen muutoksen prosessi, jota nimitetään Euroopan integraatioksi, on osa laajempaa institutionaalista kontekstia sosiaalisille, kulttuurisille, hallinnollisille ja taloudellisille muutoksille, joita tapahtuu eurooppalaisten kansallisvaltioiden alueellisissa rakenteissa.

¹² Castells esittää yhteiskuntien rakentuvan monenlaisten virtojen ympärille: pääomavirtojen, informaatiavirtojen, teknologiavirtojen, organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen virtojen, mielikuvavirtojen, äänivirtojen ja symbolisten virtojen ympärille (Castells 1996, 411–412).

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustaminen (1951), Rooman sopimus (1957) ja Maastrichtin sopimus (1991) ovat Euroopan integraatioprosessin kannalta merkittäviä sopimuksia. Jos kaikki Maastrichtin sopimuksessa esitetyt järjestelyt toteutettaisiin, luopuisivat jäsenvaltiot merkittävästä osasta perinteistä suvereniteettiaan. Maastrichtin sopimuksessa tavoitellaan lähempää taloudellista yhteenliittymää, mutta samalla myös yhteistä aluepolitiikkaa, rajavalvonnan yhdenmukaistamista sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Euroopan unioniin johtanut 1950-luvun jälkeinen prosessi on osoittanut myös sen, että eri asioita on priorisoitu eri aikakausina. Hiili- ja teräsyhteisön aikoina rauhan tavoittelemisen dominoi suurinta osaa yhteistyödiskursseista. Sen jälkeen globaalissa taloudessa ja kansainvälisessä kilpailussa menestyminen sai pääasiallisen painon yhteisissä tavoitteenasetteluissa. Nykyisin työttömyyteen ja ympäristöön liittyvät ongelmat saavat suuren osan huomiosta. Toisena merkittävänä aihealueena nykykeskustelussa näyttäisi olevan Euroopan unionin raja-alueiden määrittely itä-länsi -akselilla ja unionin mahdollisuudet itään päin laajentumiselle. (Jönsson et. al. 2000, 23.)

Suomen ja Venäjän välisellä raja-alueella vaikuttivat 1990-luvun aikana eri yhdistävät ja erottavat ainekset, jotka vaikuttivat rajan hahmottumiseen ja hallintaan. Rajan merkitykset jaotellaan tässä luvussa karkeasti neljään luokkaan O’Dowdin (2002) muodostaman jaottelun mukaisesti. Rajat voidaan sen perusteella ymmärtää esteinä, yhdyskäytävinä, resursseina tai identiteetin symboleina. Jaottelun taustalla vaikuttavat Euroopan unionin poliittisissa käytännöissä tapahtuneet muutokset 1980–1990 -luvulla.

4.2 Rajojen funktiot Euroopan integraatiossa

”Rajat ovat olennainen osa ihmistoimintaa – ne ovat tuotosta tarpeesta järjestykselle, kontrollille ja ihmiselämän turvaamiselle ja ne heijastavat halujemme kilvoittelua samuuden ja erilaisuuden välillä sekä erottelua ”meidän” ja ”heidän” välillä. Ne ovat kaikkialla läsnä olevia ihmisen rakentamia konstruktioita; väistämätöntä seurausta vallan ja pakottamisen rajoitteista, sosiaalisesta järjestäytymisestä, työnjaosta ja kollektiivisen identiteetin edistämisestä tietyn rajoitetun alueen sisällä”. (O’Dowd 2002, 14–15.)

Prescott (1987, 80–81) esittää rajan ainoaksi funktioksi valtion suvereniteetin merkitsemisen. Aivan näin yksitotiseen määritelmään ei ole kuitenkaan syytä turvautua rajan funktiota määri-

teltäessä. Rajat ovat van Houtumin (1998, 18) mukaan olemassa tarkoituksen vuoksi, niillä on jokin funktio. Rajat ovat tilaan piirrettyjä identifioivia merkkejä, jotka ihmiset ovat luoneet. Niillä merkataan suvereniteettia, valtaa ja riippumattomuutta. Rajojen muodostuminen on jatkuva monimerkityksinen prosessi, jonka aikana ne ennen pitkää muotoutuvat vakaiksi institutionaaliseksi ilmentymiksi (Paasi 1996). Rajat ja raja-alueet ovat olleet muutostilassa kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa, jossa ennen niin selkeästi rautaesiripun jakama itä-länsi -asetelma toi jossain määrin myös turvallisuuden tunnetta monille Länsi-Euroopan valtioille. Rautaesiripun hajoamisen yhteydessä monet erisisältöiset silloisiin rajoihin painetta asettaneet prosessit kohtasivat Eurooppaa.

Christiansenin ja Joenniemen (1999, 89) näkemys aikaisemmasta rautaesiripun jakamasta Pohjois-Euroopasta 1990-luvun puolella eräänlaisena koelaboratoriona on huomioimisen arvoisen. Uudenlaisia keinoja¹³ rajojen jakavan luonteen muuttamiseksi kehiteltiin tuolloin eurooppalaisen poliittisen elämän eri tasoilla. Eurooppalainen valtiojärjestelmä kohtasi 1990-luvulla perustavanlaatuisia muutoksia. Joitakin alueellisia rajoja piirrettiin 1990-luvulla uusiksi sekä samalla myös oikeudellisten ja demokraattisten menettelytapojen ote alkoi ulottua yli kansallisvaltioiden rajojen.

Euroopan yhteisö alkoi toteuttaa sisämarkkinaohjelmaansa 1980-luvun lopulla. Rajojen estevaikutusten vähentäminen oli keskeisenä teemana Euroopan yhteisön sisämarkkinaohjelmissa. Sisämarkkinaohjelmien myötä valtioiden rajat nähtiin yhtenäisen talousalueen ja Euroopan yhteisön sisämarkkina-alueen esteenä. Rajavalvonnan lakkauttaminen ja rajojen estevaikutusten muuntaminen niin sanotuiksi yhdyskäytäviksi sai tuolloin keskeisemmän aseman Euroopan unionin politiikassa. (O'Dowd 2002, 19.) Tämä toi O'Dowdin (emt.) mukaan esille myös sen, kuinka rajat olivat paitsi esteitä ja yhdyskäytäviä myös samanaikaisesti resursseja ja identiteetin symboleita. Seuraavassa käsittelyssä turvataan O'Dowdin (2002) muodostamaan luokitteluun Euroopan rajojen muutoksesta 1980-luvulta eteenpäin.

4.2.1 Rajat esteinä

Läntisessä Euroopassa neoliberaalilla poliittis-taloudellisella ajattelulla oli 1980-luvun alkupuolella O'Dowdin (2002, 19–20) mukaan vahva asema, jonka johdosta valtiot alkoivat me-

¹³ Yhtenä keinona on ollut esimerkiksi rajojen gateway -aseman hyödyntäminen. Keinoja käsitellään tarkemmin seuraavissa luvuissa (4.3.1–4.3.4).

nettää otettaan markkinoista. Neoliberaali ajattelumalli sai keskeisen aseman myös Euroopan integraatiopolitiikassa. O'Dowd esittää, että eurooppalaisen projektin keinot ja päämäärät kääntyivät tuolloin ylösalaisin, sillä Euroopan yhteisön edeltäjän (*Euroopan hiili- ja teräsyhteisö*) perustajamaat olivat painottaneet politiikassaan pääasiallisesti turvallisuuskäsitteitä. Näiden päämäärien saavuttamisen yhdeksi keinoksi oli jo tuolloin omaksuttu markkinaintegraatio. Erityisesti Maastrichtin sopimuksen jälkeen taloudellisesta integraatiosta näytti tulevan Euroopan integraation tärkein päämäärä sisämarkkinoiden luomisen ja Euroopan talous- ja rahaliiton myötä. Tähän vaikutti oleellisesti myös Neuvostoliiton romahtaminen ja kylmän sodan loppuminen Euroopassa. 1980-luvulta eteenpäin valtioiden rajoja ei pidetty enää Euroopan yhteisön poliittisen yhdentymisen esteenä, vaan ennemminkin Euroopan sisämarkkina-alueen esteinä. Neoliberaalin ajattelun vahvistuminen keskitti suuremman huomion valtion rajoihin esteinä pääomien, hyödykkeiden, palveluiden ja ihmisten vapaille virroille, joita pidettiin välttämättöminä elementteinä Euroopan yhteisön kilpailukyvyn kannalta globaaleilla markkinoilla. (EU:n rajayhteistyön uusista instrumenteista ks. myös Euroopan komissio 1997, luku A I; 3–4, luku A II; 10–12)

Rajat esteinä edustavat Taylorin (1993, 163) terminologiassa termiä *boundary*, jolla viitataan niiden poissulkevaan luonteeseen (ks. myös Prescott 1987, 58–92). Van Houtum (1998, 19) näkee rajojen kontrolloinnin ja poissulkevuuden heikentämistä ongelmallisena alueen suveriniteettiä valvovan tahon¹⁴ kannalta, sillä rajojen uskotaan yleisesti suojaavan niiden sisäpuolella eläviä kansalaisia niiden ulkopuolelta heitä kohtaan mahdollisesti suuntautuvalta uhkalta. Hän pitää rajojen merkitsemistä kaikkein erottuvimpina poliittisina ilmauksina alueellisesta koskemattomuudesta. Yksi merkittävimmistä esteistä rajaseuduilla on Rietveldin (1993, 59) mukaan yhteisen kommunikaation puute. Kommunikaatio muodostuu hankalaksi, jos yhteinen kieli puuttuu toimijoiden väliltä. Vastaavasti kielellisesti yhtäläisillä raja-alueilla estevaikutukset ovat pienemmät. Tilanteissa joissa suljettu raja muodostaa ylitsepääsemättömän esteen toiminnalle, sen keskeinen vaikutus on van Houtumin (1998, 17) mukaan keskipakoinen, jolloin esimerkiksi suljetun alueen läheisyydessä asuvien ihmisten toiminta kohdistuu pääasiallisesti pois päin suljetusta rajasta kohti maan keskusalueita.

Rajojen asteittainen avaaminen luo uusia mahdollisuuksia interaktiosuhteille ja mahdollistaa toiminnan rakentamisen uudenlaisessa tilassa, mutta itse raja on tästä huolimatta säilyttänyt

¹⁴ Yleensä valtion.

asemansa erilaisten hallintoalueiden välisten virtojen suodattimena (Alanen & Eskelinen 2000, Scott 2000). Tämä voi osaltaan vaikeuttaa integraatioprosessin etenemistä. O'Dowdin (2002, 21) mukaan Euroopan unionin sisärajojen heikentämisen seurauksena kasvoi tarve unionin ulkoisten rajojen estevaikutuksien vahvistamiselle. EU:n rajojen roolin muuttamisen, yhdyskäytävän omaiseksi väyläksi, hintana näytti olevan ulkoisten raja-alueiden estevaikutusten voimistaminen. O'Dowd esittää, että sisämarkkinatoimenpiteiden täytäntöönpano paljasti ne kompleksiset suhteet, joilla vallitseva talousjärjestelmä oli juurtunut syvälle valtioiden hallintoihin ja käytäntöihin. Rajat eivät olleet pelkästään taloudellisia esteitä, vaan ne olivat samanaikaisesti hallinnollisia, laillisia, poliittisia, kulttuurisia ja jopa psykologisia esteitä. Näiden esteiden poistaminen ja markkinavoimien vapaan toiminnan mahdollistaminen ei O'Dowdin mielestä merkinnyt rajojen säännöstelyn tai olemassaolon loppumista, vaan se synnytti uudenlaista säännöstelyä sekä EU:n että myös globaalilla tasolla. Samalla se ilmensi erilaisten uusien hallintakeinojen muodostumista.

4.2.2 Rajat yhdyskäytävinä

Euroopan sisämarkkina-alueen luominen merkitsi O'Dowdin (2002, 21 - 22) mukaan tärkeää muutosta valtioiden rajojen luonteen muuttumisessa tarkasti määritellyistä alueellisista rajoista enemmän rajavyöhykkeiden suuntaan. Paikallisen rajayhteistyön muodot, jota oli urauurtavasti harjoitettu jo jossain muodossa Benelux-maissa 1960-luvulta lähtien, omaksuttiin Euroopan yhteisössä osaksi laajempaa ylikansallista yhteistyö- ja integraatiostrategiaa. Yleisesti näitä rajayhteistyöalueita nimitettiin O'Dowdin mukaan *Euroregio* -nimekkeellä. Euroregioilla oli alueillaan taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä ongelmia, joiden ratkaisemista varten kehitettiin rajat ylittäviä yhteistyöelimiä. Vuoden 1993 jälkeen oli havaittavissa Euroregioiden räjähdysmäinen kasvu etenkin Euroopan unionin ulkoisella rajalla Keski- ja Itä-Euroopassa.

Cronbergin (2000, 171) mukaan *Euregio*¹⁵, paikalliset rajat ylittävä yhteistyö, perustuu raja-alueen asukkaiden hyvään tahtoon. Tavoitteena on luoda alueiden välistä yhteistyötä valtiolisten rajojen molemmiin puolin ja parantaa niiden elinolosuhteita. Euregio ei ole hänen mukaan mitään sellaista, jonka valtiot tai muut viralliset organisaatiot, kuten Euroopan komissio, olisivat virallisesti hyväksyneet. Se on enemmänkin osapuolten keskenään hyväksymä organi-

¹⁵ Käsitän O'Dowdin ja Cronbergin käyttävän samasta ilmiöstä hieman erilaista englanninkielistä termiä. (Euroregio-Euregio)

satorinen järjestely – ruohonjuuritason instituutio josta voi tulla poliittinen, jos yhteisen päätöksentekojärjestelmän elinten jäsenet ovat poliittisesti valittuja.

O'Dowd (2002, 22) esittää, että Euroregio yhteistyöverkostojen tavoitteena on ollut toimia osaltaan myös pohjatyönä näillä alueilla sijaitsevien Euroopan unioniin kuulumattomien valtioiden myöhemmälle jäsenyydelle Euroopan unionissa. EU:n Interreg-rahastot on luotu kannustamaan alueellisia rajat ylittäviä verkostoja sekä EU:n ulko- että sisärajoilla (ks. myös Cronberg 2000, 172). Cronbergin (2000, 172) mukaan Euroopan komissio ja parlamentti ovat nähneet Euregiot ja rajat ylittävän yhteistyön potentiaalisena lisänä Euroopan koheesiolle. Euroopan raja-alueiden liitto (The Association of European Border Regions) on aktiivisesti tukenut Cronbergin mukaan Euregioiden perustamista Euroopan raja-alueille. Organisaatio on tarjonnut käytännön ohjausta siitä, kuinka tulee toimia yhteisten taloudellisten ja organisatoristen rakenteiden järjestelmässä. Se on tarjonnut myös tietoa ja siirtänyt informaatiota eri raja-alueiden välillä. Euregioita on nykyisellään sekä EU:n ulko- että sisärajoilla. Organisaatioina Euregiot pyrkivät edistämään kansallisvaltioiden välistä yhteistyötä, ja näin ollen Euregio -raja-alueet muodostavat mahdollisuuksia yhdyskäytävien luomiselle.

O'Dowdin (2002, 22–23) mukaan yhteistyö tosistaan suuresti rakenteellisesti eroavilla raja-alueilla, kuten EU:n itäisellä ulkorajalla, on alttiina negatiivisille ilmiöille. Näillä alueilla muuttuneet poliittiset ja taloudelliset olosuhteet ovat vuorovaikutuksessa vanhoihin historiallisiin ja etnisiin sidoksiinsa siten, että ne muodostavat uudenlaisen puskurivyöhykkeen Idän ja Lännen välillä. O'Dowd viittaa tässä yhteydessä Puolan ja Ukrainan väliseen rajaseutuun, joka toimii halvan työvoiman lähteenä EU:n työmarkkinoille. Se on toiminut samalla kauem-paa tulevien työläisten ja kaupustelijoiden resurssina. Puskurivyöhykkeet ovat siltoja Idän ja Lännen välillä, jossa valtavat rakenteelliset erot ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa synnyttäen joissain tapauksissa myös vihamielisiä etnisiä jännitteitä alueilleen. Tällaisissa olosuhteissa puskurivyöhyke toimii sekä yhdysiltana että esteenä. EU:n sisäisiä rajoja ylittävät virrat ovat O'Dowdin mukaan yleisesti ottaen vakaampia kuin ulkoisia rajoja ylittävät virrat.

Cronbergin (2000, 172–173) mukaan Interreg-ohjelmien tavoitteena on hyödyttää molemmilla puolilla rajaa sijaitsevia alueita enimmäkseen uusien kaupankäyntirakenteiden kehittämisessä, mutta myös kulttuurisella ja sosiaalisella yhteistyöllä on oma asemansa. Ohjelmien rahoitus ja toteutus ovat Cronbergin mielestä EU:n ulkorajoilla melko ongelmallisia. Vielä on-

gelmallisemmaksi tilanne käy silloin, kun rajan toisella puolella sijaitsevan valtion ei odoteta tulevaisuudessa liittyvän Euroopan unioniin, kuten esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä rajaseudulla. Rajayhteistyöalueet heijastavat O’Dowdin (2002, 24) mielestä tietyssä määrin Euroopan unionin toimintaa tarjoamalla mallin monitasoiselle hallintatavalle, johon lukeutuvat Euroopan komissio, kansallisvaltiot, paikalliset ja alueelliset päättäjät, hallitustenväliset komissiot ja monenlaiset ei-valtiolliset järjestöt. Rajayhteistyöalueet käsittävät joukon strategisia yhteistyön verkostoja paikallisten poliittisten, hallinnollisten ja liike-elämän eliittien välillä. Näiden toimijoiden mahdollistama rahoitus tuo mukanaan uusia vapaaehtoisia elimiä ja näin se mahdollistaa myös olemassa olevien toimijoiden toiminnan uusilla sektoreilla. Tämän lisäksi se luo mahdollisuuksia raja-alueiden kehitykseen vaikuttamiseen myös sellaisille tahoille, joilla ei sitä aiemmin ole ollut. Rajayhteistyön kontekstit kehittyvät O’Dowdin mukaan tämän johdosta demokraattisempaan suuntaan.

Cronbergin (2000, 174) mukaan *Euregiot* ovat aiheuttaneet sekaannusta valtioiden hallintoelimissä. Uudet rajoja ylittävät toiminnot ovat johtaneet osaltaan myös uudelleen ulkomaanpolitiikan diskurssiin. Scott (1999, 190–191) näkee asian niin, etteivät EU:n yhteistyöalueet ole yhtä äkkiä kääntäneet esimerkiksi sellaisten raja-alueiden kuten Saksan ja Puolan taloudellista ja poliittista marginaalisuutta jokapäiväisen politiikan tasolla. O’Dowd (2002, 24) esittää, että tarkemmin tarkasteltuna nykyiset rajayhteistyön muodot osoittavat sen kuinka todellisuus jää usein kauaksi retoriikasta. Konkreettisella tasolla yhteistyötä toteuttavien osapuolten kesken voidaan olla tekemisissä sellaisten ilmiöiden kuten riittämättömien resurssien, yhteen sopimattomien kykyjen, päällekkäisyyksien ja epätasaisten rahoitusjärjestelmien kanssa. Usein keskitytään myös fyysiseen infrastruktuuriin ja taloudellisiin tuloksiin pehmeiden tekijöiden asemesta. Sosiaalinen pääoma ja luottamus jätetään varsin usein taka-alalle¹⁶. Yhteistyö, joka tähtää rajojen yhdistämiseen, heijastaa osaltaan myös joitakin EU:n heikkouksia kuten liiallista byrokratiaa. O’Dowdin mukaan kansallisvaltioiden infrastruktuurinen voima, etenkin sen pakottavien ja uudelleenjakavien toimenpiteiden osalta, pysyy tästä syystä ylimpänä tässä monimutkaisessa rajayhteistyön rakennelmassa.

¹⁶ Kajanoja (1999, 275–288) käsittelee katsauksessaan sosiaalisen pääoman käsitteen historiaa, kritiikkiä ja vaikutuksia. Artikkelin pohjalta käsitteestä voisi esittää seuraavaa: sen keskeinen sisältö on, että luottamus yhteiskuntaan sekä yksilöiden keskinäinen luottamus, viralliset ja epäviralliset yhteisön ja yhteiskunnan verkostot ja toimintatavat, arvot, sosiaaliset normit ja ylipäänsä sosiaaliset rakenteet vaikuttavat olennaisesti yhteiskunnan taloudelliseen ja muuhunkin menestykseen.

4.2.3 Rajat resursseina

Jotkut raja-alueet ovat onnistuneet muodostamaan taloudellisen kasvun areenoita toisen maailmansodan jälkeen. Ne ovat toimineet positiivisina ja yhdistävinä elementteinä raja-alueella sijaitsevien kansallisvaltioiden keskinäisissä suhteissa. Esimerkkeinä tällaisista raja-alueista ovat Ranskan ja Saksan, Saksan ja Hollannin, Pohjoismaiden sekä Yhdysvaltojen ja Kanadan väliset alueet. Kylmän sodan loppuminen on nostanut esille joidenkin rajojen estevaikutuksia, mutta toisaalta vähentänyt niitä toisaalla. (Clement ym. 1999, 263.) O’Dowdin (2002, 24–25) mukaan Euroopan unionin sisäisten rajavalvontamenetelmien vähentäminen on paljastanut valtioiden rajoihin kohdistuvat ristiriitaiset intressit. Joidenkin toimijoiden etu edellyttää rajojen säilyttämistä esteinä, kun taas toiset toimijat toivovat kykenevänsä kehittämään niiden roolia yhdyskäytävänä. Tämän lisäksi jotkut pyrkivät käyttämään rajoja positiivisina taloudellisina resursseina tavalla, joka pyrkii hyötymään niiden yhdistävistä ja erottelevista funktioista samanaikaisesti.

Clement ym. (1999, 263) huomioivat esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä raja-alueella mahdollisuuksia rajan hyödyntämiseen metsäteollisuuden resurssina. Suomen ja Venäjän rajan läheisyydestä löytyy runsaasti metsäteollisuuden raaka-aineita Venäjän puolelta. Suomen puolella on tehokas, moderni ja hyvin kehittynyt puun ja paperin prosessointiin erikoistunut teollisuusrakenne. Clement ym. huomauttavat, että jos nämä ominaisuudet yhdistettäisiin synergistisellä tavalla, omaisi raja-alue kokonaisuudessaan sellaisia etuja joita kumpikaan puoli ei itsenäisesti kykenisi tehokkaasti hyödyntämään. Saksan ja Puolan sekä Saksan ja Tšekin tasavallan välisillä rajavyöhykkeillä vastaavanlainen hyöty ilmenee suurina palkkaeroina Saksan ja sen itänaapureiden välillä, jossa Saksan työmarkkinoilla on huomattavasti suuremmat palkkatasot. Nämä eroavaisuudet saattaisivat olla Clement ym. mukaan lähes yhtä suuria kuin Yhdysvaltojen ja Meksikon välisellä rajaseudulla, jossa se on noin viisinkertainen. Tämän takia ei ole heidän mielestä yllättävää, että saksalaiset yritykset pystyttävät tuotantolaitoksiaan Puolaan ja Tšekin tasavaltaan, ohittaen monesti Saksan itäisen osan.

O’Dowdin (2002, 25–26) mukaan raja-alueilla kahden tai useamman erilaisen sääntöjen järjestelmän vastakkainasettelu esimerkiksi erilaisten lakien, verotuksen, ympäristön ja siirtolaisuuden hallintomenettelyjen suhteen luo laajoja mahdollisuuksia rajoihin liittyvään keinotekoluun. Mitä suurempi ero rajan eri puolilla sijaitsevien talousjärjestelmien välillä on, sitä suurempi mahdollisuus syntyy sellaisten ilmiöiden esiintymiselle kuten kaupankäynnille ihmisil-

lä, huumeilla ja aseilla. Rajasta riippuvaiset aktiviteetit eivät rajoitu pelkästään marginaalisiin taloudellisiin toimiin, vaan ne ovat läsnä myös ylikansallisten sijoittajien toimissa; he käyttävät raja-alueita hyödykseen etsiessään parempia sijoitusolosuhteita valtioiden tukirahojen, heikomman ympäristöjuridiikan sekä halvan ja koulutetun työvoiman toivossa. O'Dowd tiivistää, että rajasta riippuvaisen poliittisen talousjärjestelmän on mahdotonta vältellä epävaakaata asemaansa, sillä lait, verotuskäytännöt, talouspolitiikka sekä valuutan vaihtokurssit vaihtelevat valtioittain ja jopa EU:n eri poliittisten ohjelmien välillä.

4.2.4 Rajat identiteetin symboleina

Paasi (1996, 33–34) huomioi alueiden institutionalisoitumisessa keskeiseksi prosessin, jossa lukuisat alueelliset yksiköt ja toimijat muodostetaan erilaisissa sosiaalisissa ja kulttuurisissa käytännöissä, kuten politiikassa, talouselämässä ja hallinnossa, joita ihmiset tietoisesti tai tiedostamattaan tuottavat ja uusintavat jokapäiväisessä elämässään. Rajojen roolit myös vaihtelevat suuresti: kansallisvaltioiden tapauksessa ne ovat usein tarkasti määriteltyjä, symbolisoituja ja sanktioituja, mutta pienempien paikallisyhteisöiden tapauksissa ne voivat olla hajanaisempia ja vähemmän vaikutusvaltaisia; lähes näkymättömiä jokapäiväisessä elämässä.

O'Dowd (2002, 27) viittaa osaltaan Paasin teokseen siten, että hänen mielestään rajojen tarkastelu esteenä, yhdyssiltana tai resurssina usein epäonnistuu niiden keskeisen roolin tunnistamisessa identiteetin symboleina. Rajat ovat edustaneet sekä yhdistäytymistä että erottautumista: rajojen sisäpuoliselle yhteisölle ne usein edustavat homogeenisen yhteiskunnan päättymistä ja erottautumista ulkopuolella sijaitsevasta *toisesta* (ks. myös Paasi 1996, 7–10). Euroopan unionin myötä rajoja ei O'Dowdin mukaan nähdä enää pelkkinä poissulkevan suvereniteetin symboleina, jotka erottavat homogeenisen itsenäisen kokonaisuuden ulkomaailmasta. EU:n rahoittama rajat ylittävä yhteistyö on ilmiönä verrattain tuore. O'Dowdin mielestä tästä syystä on varsin kohtuutonta odottaa erilaisten taloudellisten, poliittisten ja kulttuuristen eroavaisuuksien ja myös historian unohtuvan yhtäkkisesti eri maiden väliltä. Merkittävin muutos Euroopan mittakaavassa saattaa hyvinkin olla symbolinen. Rajayhteistyön diskurssi itsessään merkitsee merkittävää muutosta rajojen symboliselle merkitykselle. Sanonnat kuten *Eurooppa ilman rajoja* legitimoivat O'Dowdin mielestä tietyn tavan ajatella rajoista, ja samalla ne mahdollistavat rajoihin liittyvien käytäntöjen suunnittelun uudelta pohjalta.

O'Dowdin (2002, 29) mukaan Euroregiot erityisesti EU:n itäisellä rajalla saattavat edustaa usein epäyhtenäisiä yhteisöjä, joilla on keskenään hyvin erilaisia sekä ristiriitaisia toimintalinjauksia toteutettavanaan. Euroregioiden symbolinen arvo on kaikesta huolimatta tärkeä, sillä ne toimivat *spatiaalisina metaforina*, jotka edustavat yhdyssiltojen rakentamista sekä rauhanomaista rajayhteistyötä. Samantyyllisesti O'Dowdin mielestä vaikuttavat myös eri kartografiset kokonaisuudet kuten Itämeren alue, Välimeren alue ja sovelletusti myös Pohjoisen ulottuvuuden diskurssi, jotka luovat uusia raameja rajayhteistyöstä ajattelemiselle ja puhumiselle. Rajoja ylittävät yhteydet kuten Englannin kanaalin alittava tunneli ja Juutinrauman silta Ruotsin ja Tanskan välillä eivät välttämättä tuo merkittäviä materiaalisia vaikutuksia lyhyellä aikavälillä, mutta ne ovat silti valtavan symbolisia eleitä EU-tasolla.

Paasin (1996, 38–39) mukaan alueellisuuden rakentuminen on mentaalisten representaatioiden tuottamisen ja uusintamisen prosessi, joka syntyy eriävien sosiaalisten ja materiaalisten käytäntöjen sekä intressien pohjalta. Erilaisten alueiden ja rajojen kollektiivisia representaatioita voidaan pitää kulttuurisina teksteinä, joita ihmiset ovat luoneet refleктоimaan menneitä ja nykyisiä sosio-kulttuurisia suhteita, jotka pyrkivät merkitsemään ja legitimoimaan erotteluja *meidän ja heidän* välillä.

Rajan symbolinen ulottuvuus on saattanut muodostua myös melko merkittäväksi estevaikutukseksi Suomen ja Venäjän raja-alueella. Neuvostoliiton aikoina kaikki tieto valtion raja-alueista oli Brednikovan (2000, 27) mukaan turvallisuussyistä rajoitettua tietoa. Ainoastaan rajallinen määrä neuvosto-eliitin jäsenistöä sai matkustaa ulkomaille. Edes raja-alueilla asuvat ihmiset eivät kyenneet kuvittelemaan, mitä kielletyn alueen toisella puolella tapahtui. Rajakäsitukset muodostuivat käytännössä taiteen ja kulttuuristen tuotteiden välityksellä, jotka edustivat tietynlaista todellisuutta, muotoutuen ajan kanssa itse todellisuudeksi. Brednikovan mielestä huomionarvoista on se, että Neuvostoliiton aikoina rajakäsitukset olivat melko suosittuja laulujen sanoituksissa ja televisio-ohjelmien aiheina.

Brednikova (2000, 34–36) esittää 1990-luvun lopun Suomea ja Eurooppaa käsittelevän lehdistödiskurssin Venäjällä melko polveilevana, mutta usein kansallisiin stereotypioihin turvautuvana. Rajalla tapahtuva kanssakäyminen tulkitaan sosiaaliseen vaihdantaan osallistuvien tahojen toimesta varsin usein kansallisissa kategorioissaan. Samansuuntaisia tulkintoja voi tehdä Raittilan (2004) tutkimuksen mukaan suomalaisen median venäläiskuvasta.

Rajan ylitykset olivat Suomen rajavartiolaitoksen tilastojen mukaan lähes kuusinkertaistuneet 1990-luvun aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmisten liikkuminen rajan yli on lisääntynyt huomattavasti, mutta miten tämä vaikuttaa mielikuvaan toisesta? Lomailevat turistit esimerkiksi etsivät mitä tahansa kotiympäristöstään poikkeavaa ja löytävät tämän usein rajan ylittäessään, mutta eihän ihminen voi olla ikuisesti lomalla. Tästä syystä Brednikova (2000, 36) esittää, että vaikka lomailevat ihmiset saattavat nähdä rajan takaiset alueet usein myös positii-visessa valossa, liittyy tämä varsin usein hintaeroihin, tax-free ostoksiin sekä erilaisiin elämyksiin, kulutustarvikkeisiin ja kulutusmahdollisuuksiin. Massamediassa ja taiteessa *tuon* puolen sulkeutuneisuutta usein korostetaan *oman* puolen avonaisuudella ja avomielisyydellä. Huomattava osa venäläisistä sanomalehdistä on omistautunut käsittelemään venäläisten siirto-laisten ongelmia Suomessa. Venäläisen massamedian rajadiskursseissa raja esitetään Brednikovan mukaan usein suljettuna porttina Eurooppaan. Suomen puolella venäläiset ovat myös melko usein *toisia* sekä ihmisten mielikuvissa että median diskursseissa (Raittila 2004), joten toiseuttamisen symboliikka ei ole Brednikovan ja Raittilan tutkimusten mukaan kadonnut 1990-luvun aikana mediasta.

4.3 Raja-alueet ja rajayhteistyö

Interreg on Euroopan yhteisöaloite jolla rahoitetaan rajoja ylittävää yhteistyötä. Interreg II A -ohjelma on EU:n ulkorajojen läheisyydessä, EU:n sisällä ja EU:n ulkopuolella, sijaitsevien alueiden taloudellisen kehityksen ja sosio-ekonomisen yhdentymisen rahoitusohjelma. Ohjelmakausi II A ajoittuu vuosille 1994–1999. (Euroopan komissio 1997, A4: 2–4.) Interreg III A -ohjelma toimii saman periaatteen mukaisesti, mutta ohjelmakausi ajoittuu siinä vuosille 2000–2006.

Tacis -ohjelma on Euroopan yhteisön ohjelma, jolla kannustetaan demokratian ja oikeusvaltion lujittamista sekä markkinatalouteen siirtymistä entisen Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen syntyneissä uusissa itsenäisissä valtioissa. Ohjelmasta rahoitusta voivat saada seuraavat valtiot: Armenia, Azerbaidzhan, Valko-Venäjä, Georgia, Kazakstan, Kirgisia, Moldova, Mongolia, Uzbekistan, Venäjä, Tadžikistan, Turkmenistan ja Ukraina. (Euroopan unionin portaali 2006.)

EU:n Interreg -aloitteen sekä monien muiden rajayhteistyöohjelmien teoreettisena pohjana on Mønneslandin ja Westlundin (2000, 116–117) mukaan se, että rajat muodostavat esteitä ta-

louden toiminnalle. Vapaamarkkinateoriat viittaavat tämän tyyliin esteisiin resurssien tehokkaan hyödyntämisen kannalta haitallisina esteinä. Tässä valossa esteiden vähentämisen voidaan nähdä virkistävän talouden toimintaa vähentämällä taloudellisten toimintojen hintaa. Alueellista ja taloudellista kehitystä voi pitää rajayhteistyöaloitteiden päämääränä ja rajayhteistyöohjelmia yhtenä keinona siihen pääsemiseksi. Rajayhteistyön edistämiseksi on luonnollisesti muitakin motiiveja, kuten kulttuuristen ja sosiaalisten erojen vähentäminen raja-alueiden välillä, jotka voivat vähentää mahdollisia alueellisen konfliktin aineksia pidemmällä aikavälillä.

Blatter ja Clement (2000, 85–103) huomioivat Euroopan ensimmäisen rajayhteistyön aikakauden tuloksiksi erilaiset kokeiluluontoiset yhteistyörakennelmat eri puolilla Eurooppaa, kuten esimerkiksi Euroopan raja-alueiden liiton kaltaiset instituutiot, jota käsiteltiin jo aiemmin (ks. Cronberg 2000, 172). Toinen yhteistyön aalto on edennyt 1980-luvun loppupuolelta lähtien melko ripeään tahtiin (Eskelinen 2000, 137; O’Dowd 2002, 19–29), jonka yhteydessä EU on aktiivisesti tukenut rajat ylittävää alueellista yhteistyötä. Yhteistyöhön osallistuville alueellisille organisaatioille ja toimijajoukoille on annettu myös ensimmäistä yhteistyön aikakautta laajempi hyväksyntä. Organisaatioista esimerkkinä käy jo aiemmin käsitelty *Euroregio* / *Euregio* -kokonaisuus. Historia ja maantiede näkyvät kuitenkin edelleen eri organisaatioiden tavoitteiden asettelua, instituutioiden muodostamista ja toimintalinjauksia eriyttävänä tekijänä (Eskelinen 2000, 137; O’Dowd 2002, 27–29). Van Houtumin (1998, 19) mukaan Euroopan rajat ovat olleet kautta historiansa ristiriitaisia käsitteitä sen suhteen, kuinka ne ovat aina olleet avoinna tietyntyyppisille toimintoille ja suljettuja toisille. Nämä toiminnot ovat vaihdelleet aikakausien mukaan, joiden lähihistoriaan aiempi rajojen eri merkityksiä tarkastellut alaluku keskittyi. Euroopan komissio (2000, 15) luokittelee yhteistyön kolmeen eri sektoriin: rajat ylittävä, alueiden välinen ja ylikansallinen yhteistyö.

Eskelinen ja Kotilainen (2005, 34) määrittelevät rajayhteistyöalueen toiminnalliseksi ympäristöksi, jota luonnehtii rajan ylittävä yhteistyö. Sen olemassaolon edellytyksenä on se, että toimijat (esim. hallintoalueet) pystyvät luomaan jonkinlaisen yhteisen toiminnallisen kapasiteetin rajan molemmilla puolilla, jolla ne pyrkivät yhteisesti ratkaisemaan ongelmia ja edistämään kehitystään. Puitteet toiminnalle luodaan kansallisella tasolla, joka pääasiallisesti määrittelee yhteistyön institutionaaliset puitteet ja tarjoaa mahdollisesti myös resursseja sen toteuttamiselle. Suomen ja Venäjän tapauksessa rajayhteistyöaluetta, ja sen puitteita, eivät määrittele pelkästään maiden keskinäiset suhteet ja kansallisen tason rakenteet. Sitä määrittelevät

muiden ohessa EU:n harjoittamat käytännöt (*policies*), Suomen hallituksen alueellisen kehittämisen ohjelmat, Venäjän Federaation sisäinen kehitys ja kansainvälisen politiikan vaihtelut.

4.3.1 Perifeerisyys ja institutionaaliset muutokset motiivina yhteistyölle

Raja-alueita voi pitää perifeerisenä monestakin syystä (van Houtum 1998, 20). Ainoa perifeerisyyden määrite ei ole niiden usein esitetty epäsuotuisa maantieteellinen sijainti alueellisista keskuksista. Periferian määrittelyissä usein viitataan siihen kuinka alueiden välisen etäisyyden kasvaessa niiden välinen ihmisten, hyödykkeiden ja ideoiden virtaus pienenee (Ferrão & Lopes 2004, 32). Keskusta-periferia asetelman voi usein havaita epätasaisena varallisuuden jakaantumisenä maan keskustan ja periferian välillä (van Houtum 1998, 20). Maantieteellisenä ilmiönä Éger (1996, 23) näkee periferian tieteelliseksi määritelmäksi sen, että se on alue jolla on epäedulliset maantieteelliset olosuhteet: se on huonosti saavutettavilla alueilla, sillä on huono infrastruktuuri ja se on sosiaalisesti ja taloudellisesti alikehittynyt. Periferia on tämän määritelmän mukaan myös kaukana maansa hallinnollisista ja kulttuurisista keskuksista.

Capellinin (1993, 70–76) mukaan rajojen eri puolilla sijaitsevien alueiden täytyy solmia suhteita toisiinsa selviytyäkseen kansainvälisen talouden niille asettamista paineista, jotka ovat liian suuria yksittäisille ja etenkin perifeerisille alueille. Euroopan unionin ulkoisilla raja-alueilla tällaisten suhteiden luominen voi muodostua erityisen tärkeäksi. Vaikkakin ulkoisten raja-alueiden sijainti saattaa usein olla kansallisesta näkökulmasta katsottuna perifeerinen, voi niillä eurooppalaisessa mittakaavassa ajateltuna olla merkittävä gateway -asema kahden eri toimintakulttuurin välisenä kauttakulkualueena. Tällaisesta gateway -asemasta voi olla alueille monenlaista taloudellista hyötyä.

Paikallisen ja alueellisen hallinnon aloitteet kärsivät Swyngedouwn (2003, 53) mukaan usein demokraattisen kontrollin vähydestä ja ylikansalliset instituutiot ovat alkaneet muotoutua nykymaailmassa huomattavan autokraattisiksi järjestelmiksi. Alueiden lisääntyvä keskinäinen integraatio ja toisaalta lisääntyvä paikallisten identiteettien vahvistuminen ja alueellistuminen tapahtuvat yhtäaikaaisesti, vaikka ne ovat toisilleen vastakkaisia ilmiöitä (Jönsson et. al. 2000, 26). Eriarvoistavan kehityksen välttämiseksi paikalliselta tasolta on löydettävä toimijoita, yhteistä arvopohjaa ja yhteisiä rakenteita (Capellin 1993, 71–74). Pyrittäessä yhdistämään ylikansalliset ja alueelliset intressit on siis kyettävä tunnustamaan myös se, että *globalisaatio* ja *glokalisaatio* ovat toisilleen vastakkaisia prosesseja, jotka tapahtuvat usein samanaikaisesti.

Martinin (2003, 89–90) mukaan globalisaatio nähdään usein voimana, joka hajauttaa taloudellisten aktiviteettien paikallisia rakenteita altistaen ne globaaliin pääoman ja kilpailun epävarmuudelle. Tämä on johtanut siihen, että taloudellisia ja sosiaalisia suhteita sekä niiden kytköksiä eri toimintoihin ja rakenteisiin on nyky maailmassa vaikeampi hahmottaa. Globalisaatio saattaa purkaa taloudellisia toimintoja niiden perinteisistä kytköksistä, mutta samalla se siirtää ja muuttaa talouden toimintoja, ja siten mahdollistaa uusien institutionaalisten rakenteiden ja tilojen muodostumisen. (Martin 2003, 89–90.) 1990-luvulla nämä yleismaailmalliset ilmiöt olivat eittämättä jonkinlaisissa kosketuksissa myös Suomen ja Venäjän raja-alueiden rakenteisiin. Neuvostoliiton hajoaminen paljasti erityisen näkyväksi 70 vuotta kestäneen jyrkästi suljetun aikakauden vaikutukset Suomen ja Venäjän perifeeristen raja-alueiden institutionaalisten rakenteiden eriytymiselle¹⁷. Samalla rajan vähittäinen avautuminen loi mahdollisuuksia uusien institutionaalisten rakenteiden ja tilojen muodostumiselle.

Labrianidis (2004, 298–299) esittää taloudellisen toiminnan sisältävän väistämättä myös sosiaalista toimintaa, ja tästä syystä taloudellinen toiminta on riippuvainen sosiaalisen toiminnan kontekstista. Yhteiskunnan institutionaalisella kontekstilla on tärkeä rooli yritysten ja ihmisten yksilöllisten intressien suojelijana. Tästä syystä yritysten on ennen pitkää ymmärrettävä se, että ne hyötyvät kilpailun ohella myös yhteistyöstä. Mitä laajemmassa sosiaalisessa ja poliittisessä ympäristössä ne toimivat, sitä suurempi mahdollisuus niillä on lisätä, tai olla lisäämättä oppimiskapasiteettia ja toimintaedellytyksiä. Toimintakapasiteetti riippuu paljolti siitä kuinka sopeutumiskykyinen yritys haluaa olla. Labrianidis esittää alueiden taloudellisen kehityksen toteutuvan eritason toimijoiden alueellisen, kansallisen ja kansainvälisen vuorovaikutuksen seurauksena.

Suomen ja Venäjän perifeerisellä rajavyöhykkeellä olisi tiettyjä mahdollisuuksia rajayhteistyön tehostamiselle siinä mielessä, että sen suuria palkkaeroja ja raaka-ainereservejä pyrittäisiin hyödyntämään molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Aikaisemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että 1990-luvun puolella Suomen ja ohessa myös Euroopan unionin rajayhteistyön motiivit Venäjän osalta ovat pohjanneet pääasiallisesti turvallisuushkien ja taloudellisista eroista johtuvien uhkien torjumiseen. Näistä uhkista voisi nimetä ainakin rajat ylittävän muuttoliikkeen sekä taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseen tähdänneet toimintaohjelmat (Alanen & Eskelinen 2000, 66–67). Toisaalta rajayhteistyötä on jarruttanut

¹⁷ Suomen ja Venäjän raja-alueiden institutionaalinen eriytyminen ei ole lähtöisin pelkästään Neuvostoliiton aikakaudelta, vaan sen historialliset juuret juontavat aina Ruotsin vallan ajoille saakka.

myös rajan molemmilta puolilta historiallisesti periytyvä vahva symbolinen ja mentaalinen taakka (esim. Tykkyläinen 2000, 69–81; Paasi 1996).

4.3.2 Alueellisen yhteistyön edellytykset

Rajat ylittävä alueellinen yhteistyö ei voi perustua pelkästään hyvän tahdon varaan (Cappellin 1993, 70–74; Brenner 1993, 239–244). Capellin (1993, 71–74) esittää toimivan yhteistyön edellytyksiksi yhteiset kulttuuriset arvot, yhteisen historian, toimivat liikenneyhteydet, toimivan tuotteiden jakeluverkoston, yhtenäisen kaupunkiverkoston rakenteen, yhteisen paikallisen teollisuusilmapiirin, yhteneväiset säännöt, yhteiset julkiset instituutiot sekä yhteisen sosiaalisen ja poliittisen identiteetin muodostumisen. Blatter ja Clement (2000, 87) määrittelevät kaksi erityistä toiminnallista motiivia lähtökohdaksi rajat ylittävälle yhteistyölle. Ensimmäisenä ovat materiaaliset riippuvuussuhteet, joista aiheutuu rajoja ylittäviä vaikutuksia. Näistä vaikutuksista on muodostettava yhteiset toimintatavoitteet raja-alueilla, jotta voidaan hyötyä niiden mahdollisista synergia-eduista ja välttää samalla niiden negatiivisia vaikutuksia. Toisena motiivina on valtion sisäisten jännitteiden ja erimielisyyksien vaikutus keskustan ja raja-alueiden (periferian) välillä, joka motivoi alueellisia toimijoita etsimään yhteistyökumppaneita myös valtiollisten rajojen toiselta puolelta.

Blatter ja Clement (2000, 90–91) esittävät vallan ja alueellisen itsemääräämisoikeuden vahvistamisen raja-alueilla yhdeksi voimakkaimmista motiiveista rajat ylittävälle yhteistyölle, mutta toisaalta he korostavat myös sitä, kuinka rakenteelliset erot voivat muodostua pääasiallisiksi esteiksi rajat ylittävälle yhteistyölle. Eskelisen ja Kotilaisen (2005, 34–35) mukaan on aiheellista pitää mielessä, että läpäisevän rajan yhteydessä sijaitsevilla raja-alueilla tapahtuu taloudellista kanssakäymistä myös tietoisten ja julkisten yhteistyömuotojen rinnalla. Tällaista kanssakäymistä toteuttaviin toimijoihin lukeutuvat alueiden asukkaat yksilöinä sekä yritykset ja ei-valtiolliset organisaatiot. Tämän lisäksi merkittävä osa rajan ylityksistä palvelee muita kuin paikallisia ja alueellisia tarkoituksia. Brenner (1993, 241) esittää ongelmia ilmaantuvan silloin, kun yhteistyöverkostossa mukana olevat osapuolet eivät ole alusta alkaen arvioineet riittävän hyvin toteutettavan yhteistyöprojektin sisältöä. Yhtäläisesti toteutettavan yhteistyön tavoitteiden määrittely, ja siihen sitoutuneiden toimijoiden roolin selkeä määrittely, on hyvin tarpeellista rajayhteistyöverkostoissa. Brenner lisää, että rajat ylittävien alueellisten yhteistyöverkoston toiminnassa ei pidä koskaan unohtaa sitä tosiasiaa, että kyse on viime kädessä aluehallinnon ja sen virkamiesten toteuttamasta politiikasta. Tähän liittyviä hallinnollisia on-

gelmia on vaikea välttää, jota usein havainnollistavat osapuolten väliset kommunikaatio-ongelmat yhteisen kielen puuttuessa.

Yleisesti ottaen alueellisen yhteistyön onnistuneelle toteuttamiselle tärkeitä elementtejä ovat ainakin yhteiset kulttuuriset arvot, historia, liikenneyhteydet, jakeluverkostot, infrastruktuurit, säännöt ja institutionaaliset puitteet. Tiivistetysti sanottuna tärkeäksi muodostuu alueiden välinen yhteisymmärrys toiminnan luonteesta. Toisaalta muitakin edellytyksiä alueelliselle yhteistyölle on olemassa. Yhteistyö voi tähdätä myös ympäristöongelmien, rajaan liittyvien laittomien toimintojen ja muiden rajoista johtuvien uhkien torjuntaan. Moni viimeksi mainitun kaltainen rajoja ylittävä ilmiö luo tarpeita rajayhteistyölle.

5 Tutkimusote ja tutkimusaineisto

5.1 Johdanto

Tutkimuksessa keskeisessä asemassa ovat rajayhteistyötä suunnittelevien viranomaisten suunnitteluteksteissä tapahtuneet merkitysmuutokset 1990-luvun aikana. Palonen (1988, 93–97) esittää tekstimerkitysten vertailevassa tarkastelussa huomion suuntautuvan absoluuttisista merkityksistä tekstien keskinäisiin suhteellisiin eroihin ja näiden muutoksiin tiettyyn kiinnekohtaan verrattuna. Tällaisessa tutkimuksessa ei niinkään kysytä, miten tietyt kannat tms. edistävät jonkin annetun päämäärän saavuttamista, vaan ennemminkin sitä, mitä uutta tekstin merkityksessä on sen vertailukohtiin nähden. Tällöin uutuus sisältää sekä lisää tulleen että pois jääneen. Ongelmaksi kuitenkin nousee se, että muutostakin voi tarkastella äärettömän monessa suhteessa. Eri tulkinnan instrumentit voivat viitata muutosten etsimiseen esimerkiksi: temaattisten solmukohtien loogisista, kielellisistä ja argumentoivista rakenteista tai kontekstuaali-indeksin komponenttien tarkasteluun, kuten lukija, kirjoittaja ja viitteet ja niin edelleen.

Summan (1989, 111) mukaan hallinnossa kirjoitettujen tekstien oletetaan yleensä olevan kieleltään epäpersoonallisia ja objektiivisia, eikä niiden myöskään oleteta soveltavan mitään erityisiä argumentaatiostrategioita. Retorista argumentointia ei pidetä suunnittelutekstille sopivana ominaisuutena; ne yritetään usein pelkistää mahdollisimman vähän muuta kuin faktoja sisältäviksi. Kuten jo aiemmin on esitetty – kaikkeen kielelliseen kommunikaatioon sisältyy konfliktin ja ristiriitaisen tulkinnan mahdollisuus (ks. Billig 1987, 31–50). Summaa mukaillen voidaan todeta, että mahdollisimman vähäinen retorisuus on eräs osa hallinnollisten tekstien eetosta: se on tapa osoittaa niiden asiapainotteisuutta ja puolueetonta harkintaa. Perelmanin, Summan ja Palosen käsitteistö tarjoaa keinon eritellä tarkemmin sitä, millä erityisillä tavoilla suunnitelmatekstille ominainen kielen käyttö muokkaa poliittista todellisuutta ja asettaa rajoja sille, minkä ymmärretään olevan mahdollista tai mahdotonta kyseisellä politiikkalohkolla.

5.2 Poliitiikan merkitysmuutosten tutkimus

Puhuttaessa tietyn politiikan muutoksista, jollaiseksi rajayhteistyökin lukeutuu (ulkopolitiikka, talouspolitiikka jne.), lähtökohdaksi voidaan ottaa pelkkä kannanmuutos, mielipiteen tai linjan vaihtaminen. Tällöin kysymykseen tulee Palosen (1988, 97–102) mukaan merkitysmuutosten nollataso, jossa teon muutos ei liity lainkaan sanojen muutokseen. Merkitysmuutosten tulkinnassa on syytä varoa kannanmuutosten rationalisointia. Joskus perustelujen muutokset saattavat tulla kannanmuutoksia tärkeämmiksi, mutta kannanottojen vastakkaisuutta ei pidä Palosen mukaan aliarvioida, sillä usein poliittinen asetelma on juuri sellainen, että perustelujen erot menettävät merkityksensä.

Merkitysmuutosten tarkastelussa kiinnitetään huomiota sanastoon ja käsitteistöön, joka Palosen (1988, 100–102) mukaan toimii keskeisenä avaimena merkitysmuutosten suhteen. Terminologiset ja käsitteelliset muutokset ovat melko vahvoja viitteitä, joita voi käyttää poliittisten merkitysmuutosten tunnistamisessa ja tulkinnassa. Tiivistetysti voidaan esittää, että käsitteet ovat tulkittavia ja käsitykset tulkitsevia yksikköjä, eli toisin sanoen kannanottoja käsitteeseen. Käsitteitä voidaan tutkimuksessa lähestyä niiden sisältämien ulottuvuuksien, aspektien ja perspektiivien kautta, joilla ne ovat sidoksissa johonkin horisonttiin. Omassa tutkimuksessani horisonttina voisi käsittää toimivan esimerkiksi käsitteiden sidokset rajan funktionaaliseen ymmärtämiseen (esteenä, yhdyskäytävänä, resurssina tai identiteetin symbolina). Eri tematisoinnit muodostavat kokonaisprofiilin, joka muodostaa tulkitun käsityksen käsitteistä. Profiilia voi Palosen mukaan eritellä sen mukaan, kuinka ekspliiittisesti, nyansoidusti ja millä tavoin asiaan paneutuen on näitä merkitystahoja sekä niiden yksittäisiä teemoja käsitelty.

Tarkastelussa on syytä muistaa, Kerästä (1996, 114) mukaillen, retorisessa tarkastelussa korostuva tutkimuksen riippuvuus yhteisöstä ja kommunikaatiosta. Kielellä ei voi olla vain yhtä merkitystä, se ei ole läpinäkyvä, eksakti ja epähenkilökohtainen. Tutkimuksen teko on Keräsen mukaan kommunikaatiota, keskustelua ja dialogia aina jossain tietyssä historiallisessa tilanteessa ja paikassa. Oikean ja lopullisen totuuden edellyttäminen voidaankin hänestä hylätä myyttinä. Palonen (1988, 101) esittää, että poliittisen merkityksensä suhteen terminologiset muutokset ovat erityisen tulkinnanvaraisia. Toisessa ääripäässä vaikuttaa vanhojen ajatusten ilmaiseminen uusin sanoin, toisessa taas kokonainen kielenkäytön muutos, joka osoittaa yhteismitattomuutta koko aikaisemman ajatustavan ja käsitteenmuodostuksen kanssa. Ajatus- ja puhetaipojen muutokset eivät Palosen mukaan välttämättä aina näy yksityisissä sanoissa tai

käsitteissä, vaan tulevat näkyviin vasta käsitteiden suhteiden ja niitä yhteen liittävien historiallisten tapahtumien tasolla.

”Virheelliset argumentit voivat näyttäytyä vakuuttavina, vaikka olisivatkin väärin perustein muodostettuja” (Toulmin et al. 1984, 132–133)

Toulmin ym. (1984, 132–133) jakavat argumentoinnissa tapahtuvat erheellisyydet sekä mahdolliset virheellisyydet (*fallacies*) viiteen päätyyppiin: I) virheet jotka johtuvat puuttuvista perusteista, II) virheet jotka johtuvat asiaankuulumattomista perusteista, III) virheet jotka johtuvat virheellisistä perusteista, IV) virheet jotka johtuvat väärästä oikeutuksesta perusteluille ja V) virheet jotka johtuvat argumenttien monimerkityksisyydestä.

5.3 Tutkimusaineiston analyysin lähtökohdat

Palonen (1988, 18–20) esittää politiikkaa koskevan tutkimuksen perusehdoksi tutkittavan tekstin politiikkaa koskevien puhetapojen ja käsityksien erittelyn, eikä suinkaan kannan ottamista niiden välillä. Poliitiikan ilmiön ja käsitteen suhteen voidaan tehdä tiettyjä etukäteissitoumuksia, jotka rajaavat tutkimuskohdetta kiinnittymättä silti mihinkään tarkkaan käsitykseen politiikasta. Palonen ja Summa (1996, 7–17) esittävät *policy-retoriikan* sopivan tilanteisiin joissa kohdataan seuraavanlaisia ongelmia: Millaista linjaa toimijan on noudatettava? Miten toimijat kyseisen linjan ovat valinneet? Miten toiset toimijat saadaan muuttamaan oma linjansa? *Politikointiretoriikka* taas kääntää näkökulmaa siten, että toimijoiden välinen kamppailu kohoaa sen tulosten yläpuolelle: tällöin *poliicyn* muodostaminen ja valitseminen on vain yksi käänne kamppailussa. *Polity-retoriikka* viittaa tilanteisiin, joissa poliittisuus näyttäytyy vakiintuneiden toimintatapojen, normien ja rakenteiden taistelukenttänä. Ohjelmat ja puhekäytännöt ovat muun muassa *polity-retoriikan* piiriin kuuluvia. *Politisointiretoriikka* kohdistuu toiminnan pelivaran osoittamiseen ja sen avaamiseen. Politikoinnissa on Palosen ja Summan mukaan kysymys performanssista, jonka merkitys on itse esityksessä, kun taas politisointi on eräänlainen pelinavausliike, joka luo uusia mahdollisuuksia performatiiviselle toiminnalle. *Policyn* he näkevät politikoinnin ja *polity* politisoinnin raja-arvoiksi, jotka sitovat ja vaikuttavat poliittista toimintaa.

Beck (1995, 38–40) toteaa, että politiikan tutkimuksessa politiikan käsitettä on laajennettu avaamalla siihen yllä esitetyt kolme näkökulmaa. Beck esittää *polityn* tutkimuksen sen poliittisen yhteisön instituutiorakenteen tutkimukseksi, jolla yhteiskunta itseään organisoii. Yhteiskunnallisiin olosuhteisiin reagoivien poliittisten ohjelmien sisältöön keskittyvä tutkimus on *policyn* tutkimusta. Kolmanneksi *politics*:n tutkimuksessa keskitytään poliittiseen konfliktiprosessiin, jossa jaetaan valta-asemia toimijoiden välillä. Poliitiikan subjektiksi ei tällaisen käsityksen mukaisessa politiikan tutkimuksessa ymmärretä Beckin mukaan yksilöä, vaan tutkimuskysymykset suunnataan pikemminkin korporatistisille eli kollektiivisille toimijoille.

Beck (1995, 55–60) esittää idän ja lännen leireihin jakautuneen kylmän sodan aikaisen politiikan sementtoineen laajamittaisesti silloisia yhteiskunnallisen elämän rooleja. Tässä politiikassa oletettiin, että valtiollinen politiikka vastasi kaikesta. Tämän *status quo* -politiikan puitteita on Beckin mukaan avattava ja laajennettava, ajateltava ne uudelleen ja laitettava ne uuteen järjestykseen. Poliitiikan politiikka, eli poliittisen uudelleen keksiminen, tähtää juuri tähän. Poliittisen uudelleen keksiminen taistelee tyylin ja rakenteen tiloista, muodoista ja foorumeista, jotka sijaitsevat sekä poliittisen järjestelmän sisällä että sen ulkopuolella. Beck (2006, 280–283) näkee globaalin yhteisön 2000-luvun alussa etnosentrisenä ja muukalaispelkoisena. Tämä läntiselle hegemonialle rakentunut järjestelmä alkaa olla hänen mielestään vanhentunut käsite. Suuret modernin Euroopan ideologiat kuten nationalismi, kommunismi, sosialismi ja neoliberalismi ovat jo käytettyjä resursseja. Euroopan tulee Beckin mukaan avata modernin traditio 2000-luvun uusille haasteille.

Rajayhteistyöohjelmia voidaan tarkastella *polity*, *policy*, *politics* -viitekehystä käsin. Millaisesta toiminnasta on tässä tapauksessa kysymys? Vaalikamppailun tyyppistä *politikointi*-retoriikkaa ohjelmat eivät edusta. Teksti on neutraalia eikä sitä suunnata vastustajia vastaan: vastustajia ei tunnu olevan teksteissä laisinkaan läsnä. Ohjelmat voidaan määritellä *policy*-retoriikan ilmentymiksi. Niissä valitaan linjaa ja perustellaan näitä linjavalintoja. Ohjelmien ollessa sävyiltään melko maltillisia on niissä yleisemmällä tasolla kyse ennemminkin toimintavalmiuksien ylöskirjaamisesta kuin rohkeasta suunnannäyttämisestä.

Tarkastelu etenee siten, että ensiksi luodaan katsaus tutkimusalueiden sosio-ekonomiseen tilanteeseen tilastollisten määritelmien välityksellä (luku 6.1). Tämän jälkeen tarkastellaan rajayhteistyöohjelmia ja tarkemmin sitä, miten niissä on puhuttu asioista joiden voidaan kat-

soa määrittelevän rajan merkitystä, siihen liittyviä taustakäsityksiä ja käytännön toimia (luvut 6.2–6.5). Tarkastelussa kiinnitetään huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

- Millaisia tekstejä rajayhteistyöohjelmat ovat ja ketkä muodostavat niiden oletetun yleisön (luvut 6.2.1, 6.3.1 ja 6.4.1)?
- Miten toimintaa legitimoidaan rajayhteistyöohjelmissa (luvut 6.2.2, 6.3.2 ja 6.4.2)?
- Miten argumentointi rakentuu ja mahdollisesti myös muuttuu tarkasteluajanjakson aikana (luvut 6.2.3, 6.3.3 ja 6.4.3)?

Tämän jälkeen tarkastellaan yhteen kokoavasti asiakirjojen eetos, paatos ja logos -osa-alueita: kuka argumentoi, keneen vedotaan ja millä vedotaan (luku 6.5)? Viimeiseksi muodostetaan omaan luokitteluun ja ymmärrykseen pohjautuen näkemystä siitä, miten raja-alueen sosio-ekonomiset erot nähdään rajayhteistyöohjelmissa (luku 6.6).

6 Empiiriset tutkimusprosessit

6.1 Elintasokuilu Suomen ja Venäjän rajalla

6.1.1 Rajan elintasokuilu bruttokansantulolla ilmaistuna

Taulukko 2 esittää Alasen ja Eskelisen (2000, 64) yhteenvedon Suomen ja Venäjän raja-alueiden BKT/asukas laskelmista. Taulukko on koostettu Suomen osalta EUROSTAT:n virallisista julkaisuista ja Suomen tilastokeskuksen tiedoista. Venäjän tiedot pohjaavat Itävallan tilastokeskuksen tekemään vertailuun vuodelta 1993, jossa Venäjän bruttokansantuote standardoitiin Euroopan unionin keskiarvoa vastaavaksi. Tässä toimenpiteessä indeksiarvoiksi vuodelle 1993 tulivat: EU=100, Suomi=91 ja Venäjä=29. Venäjän indeksiarvo 34 ei ole alla olevassa taulukossa luotettava, sillä Venäjän reaalisen bruttokansantulon volyyymi laski noin 20 % vuosien 1993–1996 välillä.

Taulukko 2. BKT/asukas Suomen ja Venäjän raja-alueilla 1996 [pohjautuvat ostovoimapariteetteihin (BKT/PPP) perustuviin laskelmiin (EU keskiarvo=100)], lähde: Alanen & Eskelinen 2000, 64.

Suomi	97
Raja-alueet etelästä pohjoiseen:	
Kymenlaakso	96
Etelä-Karjala	89
Pohjois-Karjala	72
Kainuu	68
Lappi	80
Venäjän Federaatio	34
Raja-alueet etelästä pohjoiseen	
Leningradin alue (Oblast)	18
Pietari	23
Karjalan tasavalta	20
Murmanskin alue (Oblast)	27

Talouden toipuminen oli nopeampaa Luoteis-Venäjän alueilla kuin muualla Venäjällä, vaikkakin 1995–1997 maassa vaikuttanut transitiokauden aikainen taloudellinen lama oli voimakainta juuri Luoteis-Venäjän alueilla. Neljästä Suomen lähellä olevasta alueesta Karjalan tasavaltaa ja Murmanskin aluetta kohtasi syvempi lama ja nopeampi toipuminen kuin Pietarin ja Leningradin alueita. Karjalan tasavallassa paikallisille yrityksille 1990-luvun puoliväliin asti

myönnettyt verokannustimet hidastivat myös osaltaan uudelleenrakentamisprosessia. Murmanskin alueella väestön merkittävä muuttoliike heikensi paikallisten yritysten taloudellista tilannetta erityisesti vuosien 1995–1996 aikana. (North-West Russian Regions in the 90's 2000, 3.) Murmanskin taloudellinen tilanne näyttää ostovoimapariteettien (taulukko 2) valossa parhaimmalta näistä neljästä alueesta.

Alasen ja Eskelisen (2000, 63) mukaan tilaston tiedot tarjoavat vain karkean arvion eroavaisuuksista elinolosuhteissa. Esimerkkinä tästä he käyttävät Murmanskin aluetta, jossa suuret kaivosyhtiöt nostavat alueen bruttokansantuotetta asukasta kohden verrattuna Venäjän muihin alueisiin. 1990-luvun aikana suhteellisen palkkatason aleneminen ja useiden sosiaalisten etuuksien leikkaaminen on saattanut muuttaa maakunnan asukkaiden elinolosuhteita epäsuotuisammiksi kuin Venäjällä keskiarvollisesti. Heidän mukaan Murmanskin asema elinolosuhteilla mitattuna ei ole niin hyvä, kun se näyttäisi olevan bruttokansantuoto per asukas -mittareilla mitattuna. Tämä antaa osaltaan perusteita HDI-indeksitietojen tarkastelulle. Venäjän raja-alueiden kehityksestä yksilötasolla vuoden 1996 jälkeen taulukko 3:ssa, joka koostuu Tilastokeskuksen Venäjä ja Baltia -tietokannan tilastotiedoista.

Taulukko 3. Reaalisten rahatulojen muutos Venäjän raja-alueilla vuosina 1996–2000, lähde: Tilastokeskus: Venäjä ja Baltia -tietokanta.

		Vuosi				
		1996	1997	1998	1999	2000
Karjalan tasavalta	Reaalisten rahatulojen muutos, %	-9	0	-21	-9	11
	Toimeentulominimi asukasta kohti/kk/rpl	478	492	601	1035	1203
	Tulot alle toimeentulominimin, % väestöstä	21,1	19,6	23,7	26,2	23,3
Leningradin alue	Reaalisten rahatulojen muutos, %	0	-4	-13	-12	7
	Toimeentulominimi asukasta kohti/kk/rpl	318	360	508	949	..
	Tulot alle toimeentulominimin, % väestöstä	23,8	24,3	34,9	51,5	50,3
		1996	1997	1998	1999	2000
Murmanskin alue	Reaalisten rahatulojen muutos, %	-8	2	-11	-15	17
	Toimeentulominimi asukasta kohti/kk/rpl	499	559	693	1169	..
	Tulot alle toimeentulominimin, % väestöstä	18,7	16,8	18,5	19,8	26,1
Pietari	Reaalisten rahatulojen muutos, %	-8	-6	-11	-16	13
	Toimeentulominimi asukasta kohti/kk/rpl	317	476	614	1251	..
	Tulot alle toimeentulominimin, % väestöstä	22,4	22,9	24,3	33,2	26,8

Taulukon 3 mukaan taloudellinen asema on heikentynyt Luoteis-Venäjällä yksilötasolla, jos sitä mitataan reaalisten rahatulojen muutoksella ja toimeentulominimin alittavalla väestönosalla, 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla vuoteen 1999 asti. Murmanskin alueen väestöllä näyttäisi tämän perusteella olevan keskiarvallisesti paras taloudellinen asema, jos pitää sen määritelmänä sitä kuinka pieni osuus väestöstä jää alle toimeentulominimin. Rahatulojen kehitystä tarkastelemalla voi saada kuitenkin vääristyneen kuvan asiasta, joten tämän takia olen päättänyt tarkastelemaan alueiden tilannetta myös HDI-indeksillä mitatuilla arvoilla, joka kertoo enemmän resurssien käytöstä kuin niiden jakaantumisesta.

Reaaliset rahatulot eivät ole kehittyneet yleisesti ottaen positiivisesti 1990-luvun loppupuolella Luoteis-Venäjällä, vaan pikemminkin ne ovat laskeneet aina vuoteen 1999 saakka. Huomionarvoista on kuitenkin vuonna 2000 tapahtunut muutos positiiviseen suuntaan. En ole kiinnostunut tässä yhteydessä 2000-luvun puolella tapahtuneesta kehityksestä. Venäjän kehityksen Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen voi luokitella ajanjaksoon ennen vuotta 1998, jolloin maa kamppaili transitiokauden laman kourissa ja vuoden 1998 jälkeiseen ajanjaksoon, jonka aikana Venäjän kansantalous on alkanut jälleen kasvaa.

6.1.2 HDI Suomen ja Venäjän rajalla 1990-luvulla

Venäjän Federaation maakuntien inhimillistä kehitystä käsittelevän (2004, 81–82) raportin mukaan on tärkeää analysoida inhimillisen kehityksen dynamiikkaa viimeisten 20–25-vuoden ajalta, jotta voisimme ymmärtää inhimillisen kehityksen periaatteita ja arvioida Venäjän inhimillisen kehittymisen mahdollisuuksia. Raportti ehdottaa tarkastelussa jakoa kolmeen jaksoon: (i) 1979–1989 HDI ja sen osa-alueet kasvoivat verrattain tasaisesti, (ii) 1989–1994 elinodote, materiaallinen hyvinvointi ja HDI:n kokonaisarvo laskivat, vain koulutus kasvoi ja (iii) 1994–2001 koulutuksen jatkunut kasvu ja merkittävä nousu materiaalisessa hyvinvoinnissa palauttivat HDI:n nousujohteiselle kehitystrendille. Raporttissa huomautetaan, että alueittain tarkasteltuna: 1979–1985 alueiden välinen HDI:n erilaistuminen väheni, 1989–1994 erilaistuminen lisääntyi ja se alkoi jälleen vähentyä vuodesta 2001 eteenpäin.

Seuraavassa (taulukko 4) esitän Luoteis-Venäjän Suomeen kosketuksissa olevien raja-alueiden inhimillisen kehityksen arvoja aikaväliltä 1979–2001, jotka pohjaavat Venäjän maakuntien inhimillistä kehitystä käsittelevän raportin (2004, 86) tietoihin.

Taulukko 4. Inhimillinen kehitys Venäjän raja-alueilla 1979–2002, lähde: Human Development Report Russian Federation 2004, 86.

Inhimillisen kehityksen indeksi Venäjän maakunnissa, 1979 – 2002										
Raja-alueet	Inhimillisen kehityksen indeksi (HDI)					HDI-sijoitus Venäjän alueiden joukossa (yht. 73 aluetta mukana vertailussa)				
	1979	1985	1989	1994	2001	1979	1985	1989	1994	2001
Karjalan tasavalta	0.740	0.763	0.777	0.683	0.731	9	19	22	62	45
Leningradin alue	0.704	0.733	0.766	0.682	0.722	66	71	39	63	58
Murmanskin alue	0.746	0.771	0.785	0.709	0.742	6	9	10	38	31
Pietari	0.759	0.790	0.796	0.747	0.783	2	2	4	7	4

Inhimillisen kehityksen nousujohteinen kehitys pysähtyi 1990-luvun puolivälissä kaikilla Venäjän raja-alueilla. Venäjän alueita käsittelevän inhimillisen kehityksen raportin tilastot tuovat esille myös Murmanskin alueen tilanteen eroavaisuuden, kun verrataan sitä esimerkiksi aiemmin bruttokansantulolla ilmaistuihin arvoihin. Talouskomponentti on HDI-indeksissä painoarvoltaan 1/3, joten sen avulla Murmanskin alue ei erotu tässä vertailussa samalla tavalla kuin esimerkiksi aiemmissa bruttokansantulolla tehdyissä vertailuissa. Kaksi muuta komponenttia muuttavat tilanteen Pietarin eduksi. Koulutetun työvoiman ja talouselämän keskittyminen Pietarin suurkaupunkiin on huomattavissa tästä vertailusta (taulukko 4). Huomionarvoista on myös se, kuinka Suomen lähialueiden sijoitus koko Venäjän alueiden joukossa on vuonna 1994 ollut hyvin alhaisella tasolla Pietaria lukuun ottamatta, joka tuo esille elinolosuhteiden verrattain voimakkaan heikentymisen Suomen raja-alueilla ja etenkin Karjalan tasavallassa vuosien 1989–1994 aikana.

Granbergin (1999, 82–83) mukaan Venäjän raja-alueille annettiin eräänlainen etuvartioasema kansainvälisen taloudellisen yhteistyön välittäjinä Venäjän alueellisessa kehittämisessä ja integroimisessa kansainväliseen talouteen. Venäjällä ajateltiin, että raja-alueiden ulkoisten taloudellisten linkkien kehittyminen korvaisi niiden syrjäisen sijainnin haittavaikutukset maan taloudellisista keskuksista. Granberg esittää Venäjällä vallinneen ajattelumallin olettaen, että rajamaakunnista olisi tullut ulkomaille suuntautuvien taloudellisten linkkien vetureita, joka olisi omalta osaltaan lisännyt kovan valuutan virtauksia maahan, kasvattanut vientiä ja tuontia sekä houkutelut ulkomaisia investointeja. Näin ei kuitenkaan todellisuudessa käynyt. Rajamaakunnat eivät Pietaria lukuun ottamatta olleet valuutan vastaanottaja-alueina. Granberg lisää, että myös viennin ja tuonnin sekä ulkomaisten investointien osalta tilastot ilmensi-

vät suurimman osan taloudellisista aktiviteeteista keskittyneen Moskovan, Pietarin ja polttoainerikkaiden maakuntien ympärille.

Esitän tässä yhteydessä havainnollistavassa mielessä taulukon (taulukko 5) Suomen ja Venäjän inhimillisen kehityksen kansallisista suuntauksista aikaväliltä 1975–2002. Taulukon tiedot pohjaavat Inhimillisen kehityksen raporttiin (2004, 143–144).

Taulukko 5. Inhimillisen kehityksen indeksin maakohtainen kehitys 1975–2002, lähde: Human Development Report 2004, 143 – 144.

Inhimillisen kehityksen indeksit 1975 – 2002							
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
Korkea inhimillinen kehitys							
Maan sijoitus							
1 Norja	0.866	0.886	0.897	0.911	0.935	0.954	0.956
2 Ruotsi	0.863	0.873	0.885	0.895	0.928	0.943	0.946
...							
13 Suomi	0.839	0.859	0.876	0.899	0.913	0.933	0.935
Keskiverto inhimillinen kehitys							
57 Venäjän Federaatio	0.813	0.771	..	0.795

Maakohtaisesti tarkasteltuna taulukosta (taulukko 5) on havaittavissa Venäjän Federaatiota kohdannut transitiokriisi 1990-luvun puolivälissä. Suomen kansallisesta indeksiärvosta on havaittavissa, että inhimillinen kehitys on jatkanut kansallisella tasolla nousujohteisesti tarkastelujakson aikana. Siitä ei kuitenkaan voi tehdä päätelmiä Suomen alueellisesta kehityksestä, joka erilaistui 1990-luvun vaihteen lamakauden aikana. Venäjän Federaatiota käsittelevä inhimillisen kehityksen raportti (2004, 89) nostaa yhdeksi elinolosuhteiden heikentäjäksi sen, ettei Venäjän verotusjärjestelmä kykene tasoittamaan elinolosuhteiden eroja. Raportin mukaan palkkojen osuus bruttokansantulosta oli hyvin alhaista tasoa vielä vuonna 2002, ja tämän lisäksi laillinen minimipalkka 450 ruplaa on vain 24.8 % toimeentulominimin tasosta.

Inhimillisen kehityksen indekseistä Suomen maakunnissa on olemassa ainakin yksi selvitys, jossa on käytetty maakuntien kokeelliseen vertailuun YK:n määritelmän mukaista laskentametodia vuodelta 1999. (Eskelinen & Tuittu, 2002.) Itse laskentamenetelmä ja aineisto ovat yksityiskohtaisemmin selostettuna Mikko Tuittun kansantaloustieteen pro gradu -tutkielmassa (2002, Joensuun yliopisto). Seuraavassa Eskelisen ja Tuittun (2002) vertailu Suomen maakuntien välisistä eroavaisuuksista taulukkomuodossa (taulukko 6):

Taulukko 6. Inhimillisen kehityksen indeksi (HDI) ja bruttoaluetuote asukasta kohti Suomessa maakunnittain 1998. lähde: Eskelinen & Tuittu 2002.

	HDI	HDI-järjestys	Bkt/asukas-indeksi (Suomi = 100)	Bkt-järjestys	Järjestys-Lukujen Erotus
Uusimaa	0,9061	1.	140,4	1.	0
Ahvenanmaa	0,8858	2.	127,5	2.	0
Pohjanmaa	0,8707	3.	92,6	7.	4
Pirkanmaa	0,8695	4.	94,9	6.	2
Varsinais-Suomi	0,8679	5.	97,3	4.	-1
Etelä-Karjala	0,8615	6.	99,4	3.	-3
Keski-Suomi	0,8566	7.	86,6	11.	4
Pohjois-Pohjanmaa	0,8514	8.	89,7	10.	2
Satakunta	0,849	9.	89,8	9.	0
Kanta-Häme	0,8436	10.	81,6	13.	3
Lappi	0,8417	11.	81,4	14.	3
Kymenlaakso	0,8412	12.	95,1	5.	-7
Itä-Uusimaa	0,8408	13.	90,6	8.	-5
Pohjois-Savo	0,8363	14.	78,4	15.	1
Keski-Pohjanmaa	0,8325	15.	74,9	16.	1
Päijät-Häme	0,8321	16.	82,2	12.	-4
Pohjois-Karjala	0,8302	17.	72,6	17.	0
Etelä-Savo	0,8278	18.	71,8	19.	1
Etelä-Pohjanmaa	0,8196	19.	71,9	18.	-1
Kainuu	0,8101	20.	68,7	20.	0

Taulukko 6:n HDI -indeksiarvoja ei voi ongelmattomasti verrata Venäjän maakuntia käsitelleen raportin indeksiarvoihin. Edellisestä käy ilmi se, kuinka Suomen Venäjän rajaan koskeuksissa olevista maakunnista Pohjois-Karjala, Kainuu, Kymenlaakso ja Lappi ovat HDI -järjestyksensä osalta maakuntien valtakunnallisen keskiarvon alapuolella. Pohjois-Karjala ja Kainuu löytyvät valtakunnallisesti katsottuna viimeisestä viidenneksestä. Kymenlaakson sijoituksessa on huomattava ero bruttoaluetuotteen ja HDI-indeksin välillä. Kymenlaakson bkt/asukas -indeksi saattaa saada lisäarvoa sen sijainnista kauttakulkalueena Venäjän ja erityisesti Pietarin markkinoille. Pohjois-Pohjanmaan suhteellisen hyvää sijoitusta selittänee Oulun taloudellisen keskittymän positiivinen vaikutus koko maakunnan arvoihin. Pohjois-Pohjanmaalla HDI-indeksin *tieto* ja *pitkä- ja terve elämä* (eliniänodote) -komponentit ovat oletettavasti paremmat kuin Kymenlaaksossa, koska BKT-järjestyksen perusteella Kymen-

laakso menestyy paremmin, kun taas HDI-indeksi muuttaa tilanteen päinvastoin Pohjois-Pohjanmaan paremmaksi menestykseksi. Etelä-Karjalan maakunta on parhaiten menestynyt maakunta Suomen raja-alueista HDI- ja BKT -järjestyksensä keskiarvolla. Pohjois-Pohjanmaan ja Kymenlaakson tapaukset osoittavat sen, että BKT -vertailut voivat antaa erilaisen kuvan vallitsevista olosuhteista, kun esimerkiksi HDI -vertailut.

Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin BKT/asukas -indeksi osoittavat, kuinka ne jäävät taloudellisesti selvästi kansallisesta keskiarvosta. Vuonna 1999 maan eturivin maakuntiin raja-alueista sijoittui lähinnä vain Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnat, kun eroja mitattiin BKT/asukas -indeksillä. HDI -indeksillä mitattuna Etelä-Karjalan maakunta sijoittui vähän huonommin, mutta Kymenlaakso selkeästi huonommin, joten on todennäköistä että alueiden talouselämä hyötyy niiden sijainnista kauttakulkualueena Venäjälle ja Pietariin.

6.1.3 HDI-indeksin soveltuvuus vertailevaan tutkimukseen

Melkas (2002) ihmettelee sitä, miksi HDI-indeksissä on mukana vain elinikää, koulutusta ja elintasoja kuvaavia indikaattoreita? Miksi näitä tekijöitä kuvataan juuri näillä kolmella muuttujalla? Miksi eri muuttujia painotetaan valitulla tavalla ja miksi indeksien tavoitearvot ovat mitä ne ovat?

Uskon siihen, että mittarin suuret linjat ovat melko luotettavia. Melkas (2002) huomioi, että onkin melko yhdentekevää onko Suomen sijoitus listalla 10., 20. tai ensimmäinen. Jo se, että edellisessä luvussa (taulukko 5) havainnollistettu ero esimerkiksi Suomen ja Venäjän välillä HDI-indeksillä mitattuna oli vuonna 1990 noin 9 % (0.086) ja vuonna 1995 noin 14 % (0.142) kertoo siitä, että maiden elinolosuhteissa ja niiden kehittämisessä 1990-luvulla on ollut eroja. Tässä yhteydessä täytyy huomioda kuitenkin se, että nämä olivat vain kansallisia keskiarvoja. Alueittain tarkasteltuna raja-alueet menestyivät molemmissa maissa keskiarvoa huonommin, jos niitä ajatellaan alueellisena kokonaisuutena. Yleistystä ei kuitenkaan ole syytä tehdä, sillä esimerkiksi Pietari oli yksi Venäjän kärkipään alueista ja Murmanskin alue noin keskivälillä, jos niiden elinolosuhteita mitattiin HDI-indeksillä. Etelä-Karjalan maakunta Suomen puolelta ylsi yli maan keskiarvon ja Pohjois-Pohjanmaa oli noin keskivälillä HDI-indeksillä mitattuna. Pohjois-Pohjanmaan tulokseen vaikuttanee melko suuresti Oulun taloudellinen keskittymä, joka puolestaan sijaitsee lähempänä Ruotsin rajaa kuin Venäjän rajaa.

Erilaisia hyvinvointimittareita tulkittaessa on muistettava se, että ne kuvaavat erilaisia hyvinvoinnin aspekteja. Inhimillisen kehityksen indeksin arvot kuvaavat yhteiskuntien suorituskyvyn perusrakenteita melko laajasti ja yleistäen. EU:n ulkoraja-alueiden vertailussa HDI-laskelmat voisivat tuoda uuden perspektiivin keskusteluihin, joissa kehityseroja on mitattu enemmän resurssien kuin niiden käytön tulosten perusteella (Eskelinen & Tuittu, 2002). Tässä tutkimuksessa HDI-indeksien arvoja ei voinut suoraan verrata Suomen ja Venäjän alueiden välillä, mutta jonkinlaisen yleiskuvan ne antavat alueiden elinolosuhteiden tilasta omiin kansallisiin puitteisiinsa nähden.

6.2 Kainuun- ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliittojen rajaselvitys vuodelta 1990

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton arkistoista löytynyt epävirallinen selvitys – Idän portti ja yhteistyön väylä – käsittelee Niiralan ja Vartiuksen raja-asemien henkilöliikenteelle avaamisen tarjoamia mahdollisuuksia. Selvitys on luonteeltaan epävirallinen, Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton silloisen puheenjohtaja Oiva Laitisen mukaan, sillä selvityksen tekemiselle ei ollut toimeksiantoa ylemmiltä hallinnon tasoilta (henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2006).

Aiemmin esitin Perelmanin argumentaation tarkastelun keskittyneen argumentointitekniikoiden, yleisön ja sen kanssa muodostetun esisopimuksen tarkasteluun. Kuvaamalla argumentaatiostrategian muutoksia tarkastelujakson kuluessa voidaan päätellä jotain myös mahdollisista argumentoinnin kontekstin muutoksista. Tässä yhteydessä valtasuhteet ja sopeutuminen Neuvostoliiton/Venäjän muutoksiin tulevat ensimmäisinä mieleen. Jäljempänä se, miten muutokset ovat vaikuttaneet raja-alueen ja rajayhteistyön määrittelyyn. Kuten Palonen (1997, 25–26) pelkisti perelmanilaisen argumentoinnin peruskuvion: *kuka (retori, etos) vetoaa keneen (yleisö, paatos) ja millä (argumentti, logos).*

6.2.1 Selvityksen luonne ja yleisö

Seutukaavaliittojen raportin luonteeseen vaikuttaa lähtökohtaisesti se, että sen yleisöksi ovat raportin ohjausryhmän tavoitteissa asetettu matkailuyrittäjät, investoinneista rahoituspäätöksiä tekevät organisaatiot sekä kuntien luottamus- ja virkamiehet. (Idän portti ja yhteistyön väylä 1990, 1.) Raportin luonne niin sanottuna epävirallisena selvityksenä käy heti raportin esipu-

heessa esille. En esittäisi raportin oletusyleisöksi tästä syystä universaaliyleisöä, vaan ennemminkin erityis- ja asiantuntijayleisön.

Selvitys on luonteeltaan hyvin kuvaileva. Siinä on pitkiä osuuksia, jossa kuvaillaan Neuvostoliiton tiestön kuntoa ja raja-alueiden ympäristöä ja infrastruktuuria. Raportissa tehdään useita ehdotuksia jatkoselvitysten tarpeelle ja uusille projekteille. Raportin luonne on pääasiallisesti arvioiva ja spekulatiivinen, joitakin tilastoja raja-alueen henkilöliikenteestä ja yhteiskuntarakenteista käydään läpi. Tällä saadaan perustaa arvioiden tekemiselle tulevista matkailijamääristä. Raportti esittäytyy pääasiallisesti tunnustelevan spekulatiivisena.

6.3.2 Selvityksen näkemys uusien rajanylityspaikkojen mahdollisuuksista

Selvitys on luonteeltaan melko poikkeuksellinen, sillä se on syntynyt seutukaavaliittojen omien tavoitteenasettelujen pohjalta eikä Suomen keskushallinnon toimeksiannosta. Raportin lähtökohdat ovat syntyneet Kainuun- ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton tavoitteista kehittää matkailuaan voimakkaasti. Raportissa viitataan valtioneuvoston vuoden 1987 päätöksiin aloittaa neuvottelut uusista raja-asetuksista Neuvostoliiton kanssa. Siinä nähdään tärkeäksi raja-asetusten avaamisen vaikutusten etukäteinen arviointi ja hyödyntämismahdollisuuksien tutkiminen, jotta maakunnat pystyisivät toimimaan tehokkaasti muuttuneessa tilanteessa. Raportissa mainitaan, ettei Suomessa ole aiemmin toteutettu vastaavanlaisia projekteja. (Idän portti ja yhteistyön väylä 1990, 1.)

Projektin tärkeimmän tehtävän hahmottuessa suomalaisten Neuvostoliittoon kohdistuvan matkustuskiinnostuksen, matkailijamäärän arvioinnin ja Neuvosto-Karjalan vastaanottokapasiteetin selvittämisen ympärille, ei se sinänsä edusta aivan samanlaisia intressejä kuin muut tutkittavat asiakirjat. Raportin (1990, 5) mukaan Niiralan ja Vartiuksen raja-asetukset on avattava kansainväliselle henkilöliikenteelle heti, kun infrastruktuuria Neuvosto-Karjalassa on ehditty kehittää riittävästi. Sen hyödyiksi esitetään elinkeinoelämän yhteyksien nopeutuminen, Neuvosto-Karjalan ja Suomen välisten eri alojen yhteistyön mahdollisuuksien parantuminen ja laaja matkailun lisääntyminen.

Selvityksen näkemys rajan avaamisen vaikutuksista Neuvosto-Karjalan alueille kietoutuu matkustusmäärien arvioinnin ympärille, jonka arvioidaan yli kymmenkertaistuvan kyseisten

rajanylityspaikkojen avaamisen ansiosta – verrattuna siihen tilanteeseen ettei niitä avata (ks. Idän portti ja yhteistyön väylä 26–27). Uhkiksi nähdään se, ettei Niiralan ja Vartiuksen rajanylityspaikkoja avata ajoissa. Tällöin matkailijavirrat menevät eteläisempien rajanylityspaikkojen suunnalle ja muutoinkin etelän matkatoimistoilla esitetään olevan vanhat ja toimivat suhteet Neuvostoliittoon, toisin kuin pohjoiskarjalaisilla toimistoilla.

6.3.3 Argumentoinnin eteneminen seutukaavaliittojen selvityksessä

Selvityksen hallitsevana piirteenä on rajakuntien¹⁸ etujen nimissä puhuminen. Joissain yhteyksissä viitataan myös Suomen etuihin kuten eri elinkeinoelämän alojen välisten yhteyksien nopeutumiseen. Seutukaavaliittojen selvityksen argumentoinnissa huomio kiinnittyy toiminnan pelivaran osoittamiseen ja sen avaamiseen. Politisoinnilla tehdään pelinavausliike yhteistyön jatkoselvityksille maakuntaliitoissa. Tällä myös luodaan pohjaa maakuntaliittojen asemalle ja sen merkityksen osoittamiselle raja-alueiden välisessä kanssakäymisessä. Argumentoinnista ei ole havaittavissa viitteitä siitä, että Neuvostoliittoa on seuraavan vuoden aikana kohtaamassa suuri muutos.

Selvitys valikoitui tutkimusaineistoksi pääosin siksi, että sen nimeke Idän portti ja yhteistyön väylä herätti mielenkiinnon, koska se on valmistunut aikana jolloin yhdyskäytäväajattelu oli vaiettu diskurssi keskushallinnon toimintaohjelmissa. Tästä antavat viitteitä myös ulkoasiainministeriön vuoden 1992 ja 1993 toimintaohjelmat.

6.3 Ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöohjelmat

6.3.1 Ulkoasiainministeriön toimintaohjelmien luonne ja yleisö

Suomen Keski- ja Itä-Eurooppaan suuntautuvan avustustoiminnan toimintaohjelmat vuosilta 1992, 1993 ja 2000 muodostavat tutkimuksen toisen osa-alueen. Vuosikymmenen alkupuoliskon ohjelmia verrataan Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategiaan vuodelta 2000, joka on laadittu Ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyön yksikössä¹⁹. Lähdeaineistona ovat vuoden

¹⁸ Kainuun- ja Pohjois-karjalan seutukaavaliiton alueella sijaitsevat kunnat.

¹⁹ Yksikön nimi on vaihtunut Ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston Itä-Euroopan ja itäisen Keski-Euroopan toimintaohjelmien yksiköstä (1998) – Ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyön yksiköksi (1999).

1992 tammikuun ja heinäkuun, vuoden 1993 toukokuun ja vuoden 2000 toukokuun toimintaohjelmat.

Viitataan ohjelmiin siten, että merkintä 1/1992 tarkoittaa vuoden 1992 tammikuun ohjelmaa, 7/1992 tarkoittaa vuoden 1992 heinäkuun ohjelmaa ja vastaavasti 5/1993 tarkoittaa vuoden 1993 toukokuun ohjelmaa. Toukokuussa vuonna 2000 julkaistuu toimintastrategiaan viitataan merkinnällä 5/2000.

Käytännön suunnitteluprosessiin on osallistunut monia puhujia ja monia eri yleisöjä. Toteutettava ja suunnitteleva virasto ei suinkaan ole ainoa taho, joka on ollut asian kanssa tekemisissä. Vuoden 1992 heinäkuun Keski- ja Itä-Euroopan -toimintaohjelmassa esitetään²⁰ (s. 4):

”Ulkoasiainministeriö koordinoi Keski- ja Itä-Euroopan toimintaohjelman toteuttamista. Ohjelman valmisteluun ja toteutukseen osallistuvat myös sektoriministeriöt, keskusvirastot, lääninhallitukset, Suomen Pankki, Oy Suomen Vientiluotto Ab, Valtiontakuukeskus ja Teollisen yhteistyön rahasto Oy (FINNFUND).”

Suunnitteluun osallisen toimijajoukon määrän vuoksi on aiheellista olettaa jokaisen organisaation välillä vallitsevan omat erityiset keskustelu- ja toimintatavat. Summa (1989, 168) kiinnittää huomiota siihen, ettei Perelmanin argumentaatioteorian yleisökonstruktion käsite viittaa näihin todellisiin puhujiin ja yleisöihin, vaan argumentaation rakenteeseen vaikuttavaan ja tässä tapauksessa lopullisessa julkaistussa asiakirjassa ilmenevään hypoteettisen yleisön ja argumentoijan väliseen suhteeseen. Päätöksentekoprosessi on eräänlainen valtatilanne, jossa määritellään eri toimijoiden ja ryhmien asemaa toisiinsa nähden.

Argumentaatiostrategian painottuessa vuosien 1992 ja 1993 lähialueyhteistyöohjelmissa tilastointiin ja ilmiöiden tarkasteluun viime kädessä määrärahoihin pohjautuen voisi sen katsoa olevan enemmänkin rajalliselle yleisölle kuin universaaliyleisölle suunnattua. Tilastotietoihin ja aritmetiikkaan viittaaminen näyttää keinolta depolitisoida käsiteltävää asiaa. Asioiden moraalisis-poliittiset vaikutukset saattavat löytyä avustustoimien määräraahaperustaisen määrittelyn takaa, mutta paatoksellista tunteisiin vetoavaa argumentointia lähialueyhteistyöohjelmissa vältellään. Vuoden 2000 toimintastrategiassa kirjoitustyyli ja esitystapa ovat muuttuneet selkeämmäksi ja samalla tilastointia ja aritmetiikkaa on itse strategiassa vältelty. Tilastointi puut-

²⁰ ks. myös 5/1993, 27

tuu vuoden 2000 toimintaohjelmasta kokonaan. Siinä todetaan lähialueyhteistyöhön tarkoitettujen määrärahojen sisältyvän vuosittain valtion talousarvioon (5/2000, 12), joten tällä voi olla merkitystä valitun esitystavan suhteen. Argumentoinnin muutos saattaa hyvinkin olla myös EU-jäsenyyden vaikutusta, sillä argumentointi on muuttunut selkeästi vähemmän tilastollisiin ja laskennallisiin menetelmiin pohjaavaksi. Vuosikymmenen alun toimintaohjelmien argumentointi on rakentunut yleisön suhteen erilaiselle pohjalle kuin vuoden 2000 toimintastrategiassa, jossa argumentointi on keskittynyt strategisten painopisteiden esittämiseen. Tästä syystä ohjelma näyttää enemmän universaaliyleisölle suunnatuksi kuin vuosien 1992 ja 1993 ohjelmat.

Tekstit ovat sävyiltään neutraaleja ja *policy* rakentavia. Varsinaista taivuttelua edistettävien asioiden taakse ei päätöksellisessä mielessä ohjelmista ilmene. Katsausten kirjoittajilla tuntuu olevan tiedossaan, että tekstien rajallinen yleisö on melko myönteinen lähialueyhteistyöohjelmien toimenpide-ehdotuksille. Lausuntokierrokset eri hallinnon tasojen (sektoriministeriöt, lääninhallitukset, valmistelukomiteat jne.) välillä jäävät tutkijalle valmiin ohjelman takaa näkymättömiin. Ristiriitoja ja taivuttelua edistettävien asioiden taakse saattaisi löytyä eri komiteamietinnöistä ja valmistelevista papereista, joissa määrärahoituksen kohdentamista koskevia kysymyksiä on alun perin käsitelty.

6.3.2 Lähialueyhteistyön legitimointi ulkoasiainministeriön toimintaohjelmissa

Vuoden 1992 tammikuun raportti käsittää Suomen Keski- ja Itä-Eurooppa -toimintaohjelmien lähtökohdaksi (s. 1):

”Tasapainoisen poliittisen ja taloudellisen kehityksen edistämisen tällä alueella. Demokraattista ja moniarvoista yhteiskuntaa voidaan rakentaa vain taloudellisesti vakaissa oloissa. Keski- ja Itä-Euroopan mahdollisimman suotuisten kehitysedellytysten turvaaminen on olennainen osa uutta eurooppalaista arkkitehtuuria. Tällaisessa Euroopassa vauraimpien maiden, joihin Suomikin kuuluu, vastuullisena tehtävänä on toimia maanosan taloudellisten kehityserojen kaventamiseksi.”

Lähtökohtana ohjelmien laadinnassa on taloudellisten kehityserojen kaventaminen. Vuoden 1993 toukokuun ohjelmassa lähialueyhteistyön tavoitteiksi täsmennetään (s. 16):

”(1) edellytysten luominen molempia osapuolia hyödyttävälle taloudelliselle yhteistyölle siten, että se tukee myös (2) poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen vakauden edistämistä kohdealueilla. Samalla pyrkimyksenä on (3) haitallisten ilmiöiden vähentäminen ja niiden ennaltaehkäiseminen.”.

Tässä perustelujen linjassa valtio näyttäytyy kansainvälisenä hyväntekijänä, jonka tulee lähialueitansa (viitataan maantieteellisesti rajan itäpuolella sijaitseviin alueisiin) vauraampana toimijana edistää yleishyödyllisiä tavoitteita. Vuoden 1992 tammikuun lähialueyhteistyöohjelmassa todetaan *uuden* eurooppalaisen arkkitehtuurin edellyttävän vauraimpien maiden kantavan vastuunsa Keski- ja Itä-Euroopan suotuisten kasvuedellytysten turvaamisessa. Nämä perustelut esittävät Suomen *vauraampana maana*, ja niissä viitataan myös Suomen jäsenyyteen OECD:n ja G-24-maiden ryhmässä (Esim. 5/1993, 5–11).

Toiseksi perustelujen linjaksi voisi nähdä sopeutumisen Keski- ja Itä-Euroopan maiden poliittiseen ja taloudelliseen muutokseen. Taloudellisten muutosten aikataulut vaihtelivat maittain, mutta pääasiallisesti toimintaohjelmien perusteluissa kiinnitetään huomiota talousjärjestelmien integroimiseen Euroopan- ja maailmantalouteen. Keski- ja Itä-Euroopan tilanteen jatkuvan muutoksen nähdään aiheuttavan vuoden 1992 tammikuun (s. 4) raportin mukaan: *”jatkuvan tarpeen lähialueyhteistyöohjelmien sisällön ja tavoitteiden tarkastamiselle vastaamaan muuttuvaa tilannetta”.*

Vuoden 1992 alun ohjelmaa seuraavissa kahdessa ohjelmassa nähdään Keski- ja Itä-Euroopan maiden kehitys varsin vaihtelevana. Niissä markkinatalouteen siirtymisen nähdään vaativan ennakoitua syvällisempiä rakenteellisia muutoksia ja pidemmän ajan. Länsimaiden taloudellisen tuen tarve nähdään vuoden 1993 (8–9) ohjelmassa jatkuvana ainakin vuosikymmenen loppuun saakka, ja Suomen lähialueilla *jopa pidempään*. Tässä asiayhteydessä taloudellinen tuki nähdään myös osana *ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kestävän kehityksen edellytyksenä* ja samalla *markkinoillepääsyn helpottamisena*. Vuoden 2000 ohjelmassa kiinnitetään edelleen huomiota toimintaympäristön poliittiseen ja taloudelliseen muutokseen. Siinä edellytetään lähialueyhteistyön jatkuvaa sopeuttamista vastauksena toimintaympäristön kehittymisen synnyttämiin uusiin haasteisiin ja esitetään samassa yhteydessä taloudellisen yhteistyön tarpeen jatkuvan vielä useiden vuosien ajan (5/2000, 5–8).

Vuoden 1993 ohjelma pitää tärkeänä ohjelmia, joita toteutetaan yhteistyössä Euroopan neuvoston kanssa. Tietotaidon siirrolla, teknisellä tuella ja koulutuksella katsotaan ohjelmassa luotavan edellytyksiä taloudelliselle yhteistoiminnalle yritys- ja yksityisellä -sektorilla. Toimintaohjelman piiriin katsotaan kuuluvan myös erilaisten haittavaikutusten ehkäiseminen, kuten esimerkiksi muuttoliikkeen estäminen. Vuoden 2000 toimintaohjelmassa on erillinen luku, joka käsittelee Euroopan unionin toimintaa Suomen lähialueilla. Luvussa käsitellään eritellymmmin myös Pohjoista ulottuvuutta Euroopan unionin politiikassa. Samassa yhteydessä todetaan, että Pohjoisesta ulottuvuudesta ollaan laatimassa omaa toimintaohjelmaansa, joka tulee vaikuttamaan Suomen lähialueyhteistyön suuntautumiseen (5/2000, 6–7).

Suomen lähialueyhteistyön hallinnollisten menettelytapojen (2000, 3) ohjelmassa todetaan Suomen aktiivisen osallistumisen EU:n politiikkaan ja strategioiden kehittämiseen vaikuttaneen lähialueyhteistyön sisällöllisten tavoitteiden muodostumiseen siten, että tärkeänä strategisena painopisteenä pidetään EU:n Pohjoisen ulottuvuuden ohjelman tukemista. Tämän lisäksi yhteistyöhön oleellisesti vaikuttavina seikkoina pidetään Baltian maiden EU-jäsenyyssprosesseja ja EU:n Venäjän strategiaa.

EU:n Venäjän strategia näkyy vuoden 2000 toimintaohjelmassa siten, että siinä eritellään sen päätavoitteiksi (5/2000, 6–7):

”1. Demokratian, oikeusvaltioperiaatteiden ja julkisten instituutioiden lujittaminen. Erityistä huomiota kiinnitetään alue- ja paikallishallintoon niiden toimivaltuuksien puitteissa. Ehdottoman välttämättömänä Venäjän demokratian vahvistamisen kannalta pidetään kansalaisyhteiskunnan kehittymistä kaikilla aloilla.

2. Venäjän integroiminen yhteiseen Euroopan taloudelliseen ja sosiaaliseen alueeseen. Tämä edellyttää markkinatalouden ja oikeusvaltion kehittämistä, jotta talouden kasvulle välttämättömät investoinnit käynnistyvät.”

6.3.3 Argumentoinnin eteneminen Ulkoasiainministeriön toimintaohjelmassa

Lähialueyhteistyöohjelmien puhunnassa on havaittavissa ilmaisujen mekanistisuutta, joka näyttäytyi esimerkiksi voimavarojen käytön *tehostamisena*, lähialueyhteistyön *painopistealuiden* määrittelynä ja saatavilla olevan tiedon *jalostamisella* yritysten käyttöön. Transitiomaiden taloutta käsiteltäessä puhutaan myös *vakauttamisesta*, *tasapainosta* ja *etabloitumisesta*.

McCloskey (1986, 75–79) huomauttaa kansantaloustieteen metaforisesta luonteesta, jolle on ominaista metaforien epäaktiivinen luonne. Tämä kiinnittää huomion siihen, kuinka kansantaloustieteestä omaksuttuja käsitteitä, kuten esimerkiksi *tasapaino*, *vakauttaminen* ja *etabloituminen* käytetään siirrännäisenä myös muissa yhteyksissä.

Lähialueyhteistyön toimintaohjelmien hallitsevana piirteenä on valtion ja sen intressien nimissä puhuminen. Poliitiikan kehittämisen suunnasta ilmaistaan asiakirjoissa kannanottoja, joten niiden voi katsoa kuuluvan politiikkaa koskevien puhetapojen ja käsitystensä osalta *policy-retoriikan* piiriin kuuluviksi. Vuoden 1993 toukokuun toimintaohjelmassa luodaan muutamissa yhteyksissä näkökulmia pidemmälle tulevaisuuteen ulottuvalle yhteistyölle ja annetaan viitteitä koordinoinnin hajautetusta hallinnosta (esim. s. 21). Vuoden 2000 ohjelma on muodostunut argumentaatioltaan erilaiseksi kuin vuoden 1992 ja 1993 ohjelmat. Sen argumentointi keskittyy strategisten painopisteiden määrittelyyn, jossa rakenne ja määräraha-perustainen argumentointi on jätetty oikeastaan kokonaan pois asiakirjan argumentoinnista.

Pidemmän aikavälin temaattisena muutoksena ohjelmien argumentoinnissa näyttäytyy lisääntynyt huomio lähialueyhteistyön koordinaatioon ja yleisten toimintaperiaatteiden määrittelyyn. Vuoden 1993 toukokuun ohjelmassa *ohjelmien koordinaatio ja yleiset toimintaperiaatteet* on käsitelty erillisen otsakkeen alla. Aiemmassa kahdessa ohjelmassa kyseistä koordinaointia täsmentävää lukua ei ollut. Koordinaointia käsittelevässä luvussa esitetään julkaistavaksi yhdenmukaiset säännöt hankkeiden arvioinnissa käytettävien perusteiden ja normien, hyväksymismenettelyjen ja tiedottamisen yhdenmukaistamisesta. Lähialueyhteistyön hallinnollisia menettelytapoja käsittelevä (2000, 4) raportti esittää vuonna 1993 laaditun ohjeiston ohjanneen hankkeiden konkreettista suunnittelua ja raportointia.

Vuoteen 2000 mennessä Suomen lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat ovat eriytyneet erilliseksi FTP International Oy:n ja Finnconsult Oy:n laatimaksi ohjelmaksi, jonka (2000, 4) mukaan tämä on Ulkoasiainministeriön syksyllä 1999 käynnistämän laajamittaisen lähialueyhteistyön strategian ja työkalujen uusimistyön tulosta. Hallinnollisten menettelytapojen ohjelmassa määritellään hanketoiminnassa sovellettavista periaatteista ja menettelytavoista. Syyksi uusimistarpeelle (2000, 4) esitetään:

”Synnä uusimistarpeeseen oli toisaalta lähialueilla tapahtunut poliittinen ja taloudellinen kehitys, toisaalta taas aiemman yhteistyön arvioinneissa esiin nousseet kehittämistarpeet.”

6.4 Karjala Interreg II A ja III A -ohjelma-asiakirjat

Tutkimuksen kolmannen osa-alueen muodostavat Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan liittojen Interreg -ohjelma-asiakirjat vuosilta 1995 ja 2000, jotka on laadittu EU:n komission suuntaviivojen ja Suomen sisäasianministeriön ohjeistuksen pohjalta.

6.4.1 Interreg -ohjelma-asiakirjojen luonne ja yleisö

Viitataan käsittelyni yhteydessä vuonna 1995 laadittuun Karjala Interreg II A -ohjelma-asiakirjaan lyhenteellä II A ja vuonna 2000 laadittuun Interreg III A Karjala -ohjelma-asiakirjaan lyhenteellä III A. Interreg -ohjelma-asiakirjojen käytännön suunnitteluprosessissa on oltu ohjelma-asiakirjojen mukaan yhteydessä kunkin maakunnan valtion piirihallintoviranomaisiin, seutukuntiin ja kuntiin sekä yrityksiin ja muihin yhteisöihin. II A -ohjelman suuntaviivoista ja pääperiaatteista on keskusteltu raportin mukaan Itä-Suomen ja Karjalan tasavallan Alueellisen Neuvottelukunnan kokouksessa Parikkalassa 30.–31.5.1995, jossa on *otettu huomioon* Karjalan tasavallan näkemykset yhteistyön painopisteistä.

III A -ohjelma-asiakirjan esipuheessa mainitaan ohjelman valmistelutyö Kainuun-, Pohjois-Karjalan- ja Pohjois-Pohjanmaan liiton aikaansaannokseksi, johon ovat osallistuneet myös Interreg II A Karjala -ohjelman hallinto ja raja-alueyhteistyökomitean puheenjohtaja ja maakuntajohtaja Tarja Cronberg, sekä maakuntajohtajat Hannes Kempainen ja Pentti Lampinen. III A -raportin ohjelmatyöhön ovat raportin mukaan osallistuneet myös kunnat, viranomaistahot, työmarkkina- ja etujärjestöt, yliopistot, oppilaitokset sekä lukuisat viralliset ja epäviralliset organisaatiot. Raporttiin on kirjattu myös maininta *yhteistyöstä* Karjalan tasavallan viranomaisten kanssa. Siinä mainitaan (III A, 6–7) Karjalan tasavallan ulkosuhteiden ministeriön käynnistämästä omasta raja-alueohjelman valmistelusta, joka on valmistunut syksyllä 2000. Tätä yhdessä ja samanaikaisesti tapahtuvaa valmistelua pidetään III A -ohjelmassa *ainutlaatuisena* piirteenä raja-alueyhteistyössä Venäjän kanssa. Sen mukaan molempien osapuolten ohjelmissa on yhteiset osiot (lähtökohdat, swot-analyysi ja toimintalinjat), joiden avulla valmistellaan yhteisiä projekteja.

Interreg -ohjelma-asiakirjojen yleisökonstruktio määrittyy enemmän universaaliyleisön varaan kuin lähialueyhteistyöohjelmissa. Asiakirjoissa tarkastellaan alueiden yhteiskuntarakenteita: sijainti- ja liikenneyhteyksiä, erikoisasemaa, asutus- ja palvelurakennetta, elinkeinora-

kennetta, väestöä, taloudellista tilannetta ja ympäristöä käsittelevillä luvuilla, joissa on turvauttu myös karttoihin ja kuvaajamuotoisiin (diagrammit) esityksiin tilastollisen tarkastelun havainnollistajaksi.

Perelman esittää (1996, 25) suostutteluun tähdättävän erityisyleisölle suunnatuissa esityksissä ja vakuuttamista käytettävän universaaliyleisöön vedotessa. Hän kiinnittää huomiota siihen, että vakuuttavan esityksen premissit ja argumentit ovat yleistettävissä eli periaatteessa koko universaaliyleisön hyväksyttävissä. Interreg II A -ohjelma-asiakirjan argumentointi kuvaajien ja karttojen osalta viittaa yleistyksen käyttöön argumentointikeinona. Lähdeviitteitä karttojen, taulukkojen ja kuvaajien yhteydessä ei käytetä kyseisessä vuoden 1995 II A -ohjelma-asiakirjassa. Vuoden 2000 III A -ohjelma-asiakirjassa viitataan lähdetietokantoihin, joka muuttaa esityksen luonnetta tieteellisempien käytäntöjen mukaiseksi. Interreg -ohjelma-asiakirjat näyttävät ennemmin universaaliyleisölle suunnattuna, kun partikulaarisena määrärahojen pohjalta tarkasteluansa rakentavana hallinnollisena kielenkäyttönä.

Tekstit näyttävät säilyttävän pidemmän aikavälin toimintaa luonnostelevina ja *policya* rakentavina. III A -ohjelman (10–12) tarkastelussa on erillinen kappale, jossa käsitellään Interreg III A Karjala -ohjelma-alueen geopoliittista asemaa EU:n ulkorajalla sekä uutta poliittis-hallinnollista pohjoisen ulottuvuuden käsitettä. Interreg -ohjelma-asiakirjoissa käytetään joissakin yhteyksissä paatoksellista argumentointia, jossa vedotaan alueiden yhteisiin lähtökohtiin ja kulttuuriperintöön. Jälkimmäisessä raportissa (III A, 36–40) esimerkiksi todetaan:

”Ohjelmien valmistelutyön aikana on päädytty yhteisiin lähtökohtiin, jotka huomioidaan niin Interreg Karjala -ohjelmassa kuin Karjalan Tasavallan raja-alueohjelmassa. Yhteisiä lähtökohtia ovat: yhteinen kulttuuriperintö, yhteinen luonto ja yhteinen raja.

Tässä yhteydessä viitataan (Suomen) kansalliseepos Kalevalaan ja kulttuuriseen gateway - asemaan idän ja lännen välissä. Yhteiseen luontoon kiinnitetään huomiota paatokselliseen sävyyn matkailuun ja puhtaaseen luontoon vedoten. Samalla rajan historiallisiin ja fyysisiin siirtoihin viitataan lyhyesti ja korostetaan enemmän suljetun aikakauden jälkeen, vuodesta 1990 eteenpäin, käynnistynyttä yhteistyön aikakautta.

6.4.2 Interreg -ohjelmien legitimointi

Interreg II A -ohjelman tavoitetta luonnehditaan (II A, 25) seuraavasti:

”Ohjelman tavoitteena on hyödyntää Karjala Interreg -alueen sijaintia EU:n ja Luoteis-Venäjän välillä, parantaa alueen osaamista itäsuhteiden hyödyntämiseksi, monipuolistaa elinkeinorakennetta, luoda uusia työpaikkoja raja-alueelle itäyhteistyötä lisäämällä ja edistää alueen kansainvälistymistä. Yhdessä Luoteis-Venäjän TACIS- ym. EU:n toimenpiteiden kanssa tavoitteena on lieventää rajan haittavaikutuksia, kaventaa raja-alueitten välisiä taloudellisia eroja ja hyödyntää kehitysmahdollisuudet alueitten välisellä yhteistyöllä.”

Lähtökohtaisena tavoitteena nähdään alueen sijaintitaloudellisten mahdollisuuksien hyödyntäminen ja haittavaikutusten lieventäminen yhteistyön avulla. Strategiat tiivistetään vuonna 1995 valmistuneessa raportissa (II A, 22) seuraavasti:

1) Raja-alueeseen liittyvät toimenpiteet, jotka kohdistuvat rajan välittömään läheisyyteen ja alueisiin, jotka ovat kärsineet rajan eristävästä vaikutuksesta. 2) Alueitten yhteistyötä edistävät toimenpiteet, joiden perustana on luonnonvarojen hyödyntäminen kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti. 3) Välittäjäasemaan (gateway) liittyvät toimenpiteet, joiden perustana ovat kansainväliset rajanylityspaikat (Vartius ja Niirala) ja niiden kautta rakennettavat kehityskäytävät (korridorit) Luoteis-Venäjälle ja EU:n alueelle. 4) Itäosaamisen vahvistaminen ja hyödyntäminen raja-alueyhteistyössä.

Interreg III A -ohjelman jatkaa tarkentamalla edellisen II A -ohjelman puitteita ja liittää perusteluihinsa mukaan edellisen ohjelman havaittuja vaikutuksia ohjelma-alueille. III A -ohjelmassa kiinnitetään huomiota toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin (III A, 36):

”Tärkein saavutus on, että osapuolet rajan molemmiin puolin ymmärtävät yhteistyön välttämättömyyden alueiden hyvinvoinnin kehittämiseksi. Samalla on havaittu, että yhteistyön jatkaminen edellyttää toimintatapojen kehittämistä ja uusien menetelmien käyttöön ottoa tuloksellisen raja-alueyhteistyön lisäämiseksi.”

Ensimmäisenä raja-alueyhteistyön perustelujen linjana Interreg Karjala -toimintaohjelmissa näyttäytyy EU:n sisä- ja ulkorajoilla sijaitsevien alueiden auttaminen selviytymään kehitysongelmistaan, jotka johtuvat niiden maantieteellisessä mielessä syrjäisestä sijainnista. Avustustoiminnassa tulee toimia paikallisen väestön edut huomioon ottaen ja ympäristönsuojelua tukevalla tavalla. Tämä perustelujen linja esittää rajaseudut kehitysongelmaisina ja perifeeri-

sinä alueina, joita tulee tästä syystä tukea. Taustalla on havaittavissa turvallisuusnäkökulmaan pohjaava ajattelumalli. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota elintasoeroihin ja toimintakulttuurien eroihin rajan eri puolilla. Huomiota kiinnitetään myös Venäjän demokratisoimisprosessin epävarmuuteen, rikollisuuteen ja muuttoliikkeeseen.

Toisena perustelujen linjana näyttäytyy ulkorajoilla sijaitsevien alueiden avustaminen siten, että ne sopeutuisivat niiden uuteen tehtävään yhteismarkkinoiden raja-alueina. Tässä yhteydessä sanamuoto *yhteismarkkinat* pohjustaa rajaseutujen ymmärtämistä markkinaintegraatiota kohtaan sopeuttavassa sävyssä. EU:n Interreg -rahastot luotiin O'Dowdin (2002, 22) ja Cronbergin (2000, 172) mukaan nimenomaisesti kannustamaan alueellisia rajat ylittäviä verkostoja EU:n ulko- ja sisärajoilla.

Tässä yhteydessä on syytä muistaa Cronbergin (2000, 172–173) huomio rahoituksen ongelmallisuudesta Venäjän puoleisille osapuolille ennen 2000-lukua, jotka joutuivat löytämään rahoituksensa Tacis -rahastoista ja samalla niiden tuli hankkia hyväksyntä hankkeilensa Brysselistä ja Moskovasta. Tähän on kiinnitetty huomiota III A -ohjelman kehittämisstrategioiden yhteydessä, jossa esitetään (s. 43):

”Toteutetaan Euregio Karelian puitteissa rajan yli tapahtuvaa yhteistyötä sekä Interreg- ja Tacis -ohjelmien projektien yhteensovittamista.”

Tässä yhteydessä huomiota kiinnitetään mahdollisuuksien osalta Venäjän poliittiseen ja taloudelliseen vakauteen, EU -yhteistyön laajenemiseen pohjoisen ulottuvuuden nimissä ja raja-alueiden kytkemiseen eurooppalaisiin rakenteisiin liikenneyhteyksien ja niiden välittäjäseaman kehittämisen avulla. Mahdollisuutena nähdään myös Barentsin yhteistyön tiivistyminen ja Euregio Karelia -yhteistyöalueen muodostuminen. Euregio Karelia -yhteistyöalueen muodostumisesta puhuminen osoittaa sen, että poliittista tahtoa yhteistyörakenteiden muodostamiselle löytyy Suomen rajamaakuntien hallinnosta. Sopeuttamistoimien mahdollisina uhkina nähdään kielitaidon puutteet, sotien aiheuttamat ennakkoasenteet, heikot liikenneyhteydet Venäjän puolella, tukipalvelujen puutteet ja pääomien niukkuus (II A, 19; III A, 40).

Vuoden 2000 (III A, 10–12) -raportissa esitettyä alueen geopoliittisen aseman tarkastelua EU:n ulkorajalla voi pitää omana perustelujen linjanaan. Siinä kiinnitetään huomiota rajojen merkityksen muutokseen toteamalla, ettei raja ole enää *erottava viiva*, vaan yhä useammin *yhdistävä silta*. Siinä Euroopan rajat määritellään:

”1) sisärajoihin jäsenvaltioiden välillä, joilla rajamuodollisuuksia on poistettu, tavarain ja ihmisten liikkumista vapautettu ja yhteistyötä lisätty, 2) ulkorajoihin, jotka ovat EU:n tulevia sisärajoja laajentumisten toteutuessa, 3) Euroopan rajoihin, jotka eivät rajoitu Euroopan Unioniin, mutta ovat tulevia ulkorajoja sekä mahdollisesti myös tulevia sisärajoja ja 4) EU:n ulkorajoihin, joissa EU:n jäsenmaa rajoittuu maahan joka ei lähitulevaisuudessa tule olemaan EU:n jäsen.”.

Viimeksi mainitulla viitataan Suomen ja Venäjän väliseen rajaan. Geopoliittisen aseman tarkastelulla kiinnitetään huomiota ulkorajoilla tapahtuvaan yhteistyöhön, ja perustellaan sitä merkittäväksi tietotaidon lisäämisen kannalta molemmin puolin rajaa. Yhteistoiminta nähdään tärkeäksi, koska se antaa mahdollisuuden liittää Venäjä läntiseen yhteistyöhön tasolla, joka ei ole muualla mahdollista. Tätä perustellaan myös uhkakuvilla, joista esimerkkinä esitetään elintasokuilu, jonka käsitetään tuovan mukanaan siihen liittyvät lieveilmiöt, kuten erilaiset taudit ja huumeiden käytön, joilla voi olla raportin mukaan vaikutuksia rajan molemmin puolin. Elintasokuilusta johtuviin uhkiin lisätään myös talousrikollisuus, salakuljetus ja prostituutio, joita pidetään jo III A -raporttia ennen rajaseudulla havaittuina ilmiöinä. Geopoliittisen aseman tarkastelulla perustellaan tarvetta pohjoisen ulottuvuuden kehittämiseksi ja Luoteis-Venäjän luonnon- ja energiavarojen tärkeydelle koko Euroopan tulevaisuutta ajatellen.

Edellisen perustelujen linjan voisi toisaalta liittää myös rajan ymmärtämiseen resurssina, jossa tavoitellaan Luoteis-Venäjän luonnon- ja energiavarojen integroimista Euroopan talousalueen yhteyteen. Tästä viitteitä antaa esimerkiksi III A -raportti (s. 38) toteamalla:

”Luonnonvarojen kuten kiviainesten ja malmien osalta yhteistyö on paljolti sitä, että Karjalan tasavalta toimii raaka-aineen tuottajana ja suomalainen osapuoli hoitaa jatkojalostuksen ja lopputuotteen markkinoinnin.”.

Lisäksi III A -raportin kehittämissstrategiassa tiivistetään (III A, 43) yhdeksi tavoitteeksi:

”Hyödynnetään alueen geopoliittista asemaa EU:n ja Venäjän välisellä raja-alueella ja kehitetään Arkangeli- ja Atlanti -kehityskäytäviä.”.

6.4.3 Argumentoinnin eteneminen Interreg -ohjelma-asiakirjoissa

Interreg -ohjelma-asiakirjat eroavat argumentaatioltaan ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöohjelmista siten, että niissä on asetettu painoarvoa myös havainnollistaville kartoille, tau-

lukoilta ja erilaisten kuvaajien (esim. viivadiagrammit, pylväskuviot ja hallintomallien graafinen esittäminen) esittämiselle. Havainnollistamisessa kuvioita, taulukoita ja karttoja apunaan käyttäen Interreg -ohjelma-asiakirjat rakentuvat jo tästäkin syystä hieman erilaiselle argumentoinnille kuin ulkoasiainministeriön lähialueyhteistyöohjelmat. Interreg -ohjelma-asiakirjojen argumentoinnin voisi käsittää rakentuvan *todellisuuden rakenteeseen vetoavien* argumenttien varaan. Niissä ei kyseenalaisteta lähdeaineistona toimivia laskelmia, karttoja ja taulukoita eikä toisaalta edes viitata niihin vuoden 1995 -ohjelmassa. Todellisuuden tekijöitä toisiinsa liittäväällä argumentoinnilla luodaan aluksi pohjaa alueen kuvauksella ja kehitysanalyysillä, joka löytyy molemmista asiakirjoista. *Esimerkkejä, analogioita ja metaforia* käytetään asiakirjoissa tavalla, joka näyttyy todellisuuden rakenteeseen vetoavana argumentointina. Vahvuuksien, mahdollisuuksien, heikkouksien ja uhkatekijöiden analyysillä tuodaan vakuuttavuutta argumentoinnin perusteluihin. SWOT -analyysi esittyy keskeisenä arviointimenetelmänä molemmissa asiakirjoissa Karjala Interreg -alueen vahvuuksia ja heikkouksia analysoitaessa (II A, 19; III A, 40.).

Interreg -toimintaohjelmien puhunnasta ei ole löydettävissä selkeästi yhtä tahoa, jonka intressien nimissä puhutaan. Tämä ei sikäli ole yllättävää, että asiakirjojen laadinnassa on otettu huomioon laajemman toimijajoukon intressit kuin lähialueyhteistyöohjelmissa. Perustelut rakentuvat EU:n yhteismarkkina-alueiden luomiselle, kehityserojen tasaamiselle, turvallisuusuhkien eliminoimiselle ja rajan resurssinomaiselle hyödyntämiselle. Yhteismarkkina-alueen luomisessa tulee kyseeseen toiminta Euroopan unionin integraatiokehityksen motivoimana. Kehityserojen tasaamiseen tähtäävässä toiminnassa on mukana myös kansalliset ja alueelliset intressit. Turvallisuusuhkien eliminoiminen pohjaa kansainväliseen, kansalliseen ja alueelliseen intressiin. Rajan resurssin omaisessa hyödyntämisessä pyritään viime kädessä kansantaloudellisiin vaikutuksiin toteuttaen näin viimekädessä rajamaakuntien ja valtion intressejä. Alueellisesta näkökulmasta tarkasteltuna siinä voi olla kyse työpaikkojen, kaupankäynnin, alueellisten yhteistyöverkoston sekä sosiaalisten ja kulttuuristen yhteyksien luomisesta, ja eurooppalaisessa kontekstissa luonnonvarojen integroimisesta Euroopan talousalueen yhteyteen.

6.5 Toimintaohjelmien eetos, paatos ja logos

Ulkoasianministeriön Keski- ja Itä-Eurooppa toimintaohjelmien ja maakuntaliittojen Interreg -ohjelmien suunnitteluargumentoinnilla on eräitä piirteitä, joilla ne voi erotella muusta taiteellisesta, tieteellisestä ja journalistisesta tekstituotannosta. Tieteellisestä tekstistä selkeästi erottuvana piirteenä tutkimuskohteena olleissa rajayhteistyöviranomaisten asiakirjoissa ei yhden asiakirjan lyhyttä kappaletta lukuun ottamatta harjoiteta oikeastaan minkäänlaista itsereflektiota. Ne eivät reflektoi omia perustelujaan, vaan toteavat asiat formaalisen toteavaan sävyyn. Interreg III A Karjala -ohjelmassa on erillinen ohjelman vaikuttavuutta ja toteuttamista arvioiva kappale, minkä voi nähdä positiivisena kehityspiirteenä aiemmin laadittuihin asiakirjoihin verrattuna. Siinä todetaan (III A, 69): *”Päätavoitteen yleisyys on sekä vahvuus että heikkous. Yhtäältä se sallii hyvin monenlaisia projekteja, mutta ei kerro paljoakaan projektien sisällöstä.”*

Tekstien ilmaisutavassa on melko epäilemättä kyse tietystä kirjoittamisen tapaan sosiaalistumisesta. Ilmaisutavan voisi tästä syystä esittää osana suunnittelun argumentatiivista strategiaa. Ne saavat vakuuttavuutensa argumentointisisältönsä ohella tietynlaisesta puhuja-yleisö -suhteesta. Tämän puhuja-yleisö -suhteen tulkitsen hieman erilaiseksi ulkoasianministeriön lähialueyhteistyöohjelmissa verratessani sitä maakuntaliittojen Interreg -ohjelma-asiakirjoihin. Neutraalin asiallisuuden vaikutelma oli kuitenkin yhteistä sekä ulkoasianministeriön että maakuntaliittojen ohjelma-asiakirjoille. Summa (1989, 180) tulkitsi neutraalin asiallisuuden vaikutelman ja asioiden pakottavuutta vakuuttavan vaikutelman olevan osa suunnitelmatekstien eetosta, eli tapaa, jolla puhuja argumentaatioissa ilmaisee tarkoitusperänsä ja puheoikeutensa kyseisessä asiassa. Tiettyyn kirjoittamisen tapaan sosiaalistuminen voidaan toisaalta nähdä myös giddens läisittäin rakenteistumisen ja tietynlaisen toimintarutiinin sisäistettynä kantamisena. Tutkimusaineistona toimineet asiakirjat kulkeutuvat sellaisen hallintorakenteen ja menettelyn lävitse, joka jättää lopulta vähän suorita persoonallisia yhtymäkohtia niiden kirjoittamisessa ja laatimisessa vaikuttaneisiin henkilöihin.

Ulkoasianministeriön 1990-luvun alkupuoliskon toimintaohjelmien päätöksellisena komponenttina voisi pitää niiden taipumusta herkistää vastaanottajansa esitettyjen argumenttien taakse laskennallisuuteen vetoamalla. Kansantaloustieteen alueelta lainatut epäaktiiviset ja mekaaniset metaforat ovat osana näitä kvantitatiivisia perusteluja, jotka luovat mielikuvaa suunnittelun koneistomaisesta etenemisestä budjetoitujen määrärahojen ja taloustieteellisen

tarkastelun pohjalta. Maakuntaliittojen toimintaohjelmissa oli kansantaloudellisen argumentaation ohessa rajan molemmin puoleisiin yhteisiin arvoihin vetoavaa paatoksellisuutta kansalliseepos Kalevalan, yhteisen luonnon, yhteisen kulttuuriperinnön ja yhteisen rajan muodossa (ks. liite 4). Yhteisiin eettis-moraalisiin arvoihin vetoamalla tuodaan lisäperusteita yhteistyön tarpeellisuudelle ja luodaan mielikuvaa rajan eri puolilla asuvien ihmisten yhteisistä arvoista. EU:n vaikutus asiakirjoissa käytetyssä retoriikassa ilmenee kumppanuusretoriikkana, jossa pyritään löytämään yhteisiä arvoja rajayhteistyöalueiden historiasta. Tällaisten argumenttien käyttö on sikäli yllättävää, että rajaan on yhdistetty eri tutkimuksissa historiallisen kehityksen muodostamaa mentaalista taakkaa (esim. Brednikova 2000, 25–37; Tykkyläinen 2000, 69–81; Häyrynen 1996, 78–79; Raittila 2004, 150–151), joka pikemminkin on luonut jonkinlaisen este-efektin osapuolten yhteisten arvojen ja keskinäisen luottamuksen muodostumiselle.

Toisaalta rajan molemmin puolin on karjalaista asutusta ja siinä määrin yhteistä arvopohjaa, jonka voi katsoa Ahposen (1996, 183–184) mukaan yhdistävän rajan molemmilla puolilla asuvaa karjalaista väestöä. Karjalaista väestöä erottava raja on kuitenkin raja modernin hyvinvointiyhteiskunnan ja postsosialistisen yhteiskunnan välillä, jotka sijaitsevat Ahposen mukaan eri modernin asteilla, ja ovat näin ollen vielä hyvin kaukana samansuuntaisesta kehityksestä. Yhteiseen arvopohjaan vetoaminen on siksi metaforista, että vain noin kymmenen prosenttia Karjalan tasavallan väestöstä on joko suomalaista tai karjalaista alkuperää (Ahponen 1996, 188).

Rajayhteistyön suunnitteluargumentaation logos, jonka aiemmin esitin Summaa (1989, 97) lainaten argumentin siksi osaksi²¹, joka on riippumaton sen esittävän puhujan ja kohteena olevan yleisön välisestä suhteesta, on rakentunut hieman erilaiseksi kahden eri hallinnon tason välillä. Ulkoasiainministeriön toimintaohjelmissa etenkin 1990-luvun alkupuolella oli lähinnä kyse olemassa olevien tukimuotojen ja niiden tehostamisen tavoista, jolloin niihin tarvittava määräraha asettuu keinon asemaan. Vuoden 2000 toimintaohjelman argumentoinnissa määrärahoihin tosin viitataan vain muutamaaan otteeseen. Argumentointi on muuttunut vuoteen 2000 mennessä vähemmän tukimuotojen tarkasteluun keskittyväksi.

²¹ Argumentin abstrakti osa.

Maakuntaliittojen Interreg -toimintaohjelmissa käsiteltiin pääasiallisesti suunnitteluun osallisten toimijoiden tavoitteita ja tavoitteiden saavuttamisen keinoja. Ne käsittelivät enemmän raja-alueiden yhteisiä tavoitteita ja niiden saavuttamiseen tarpeellisia keinoja. Rahoitus oli raamina ohjelmien toteuttamiselle, mutta se ei rakentunut argumentoinnin pääasialliseksi keinoksi. Toiminnalliset vaatimukset olivat maakuntaliiton molemmissa toimintaohjelmissa keskeisemmässä asemassa kuin ulkoasiainministeriön ohjelmissa vuosilta 1992 ja 1993. Ulkoasiainministeriön toimintaohjelmien argumentoinnin muutos määrärahoihin tiukasti pitäytyvästä argumentoinnista enemmän toiminnallisten vaatimusten tarkasteluun voi pohjautua siihen, ettei tällaiseen tiukan rahoitusraamin esittämiseen koettu enää tarvetta kyseisellä hallinnonalalla (rahoitusraameista ks. liite 1). EU -jäsenyyden mahdollistama lisärahoitus ja lähialueyhteistyön uudet rahoitusinstrumentit (Interreg- ja Tacis) ovat saattaneet osaltaan vähentää tarvetta määräraha-perustaiselle argumentoinnille. Toisaalta argumentoinnin muutos voi johtua muistakin seikoista, kuten hallinnon kehittämisestä, hallinnollisten menettelytapojen muutoksista ja organisaatorakenteen muutoksista.

Maakuntaliittojen Interreg -toimintaohjelmien argumentointia ja perusteluja ei voi verrata suoranaisesti ulkoasiainministeriön toimintaohjelmiin siksi, että niiden valmistelussa mukana vaikuttavat tahot ovat erilaisia. Maakuntaliitot joutuvat jo tehtävänsä vuoksi ottamaan huomioon laajempien sidosryhmien tarpeet kuin ulkoasiainministeriö, joka keskittyy tarkastelemaan rajayhteistyön painopisteitä pääasiallisesti Suomen ja EU:n intressien²² yhteensovittamisen kautta. Maakuntaliitot sovittelevat muun muassa alueen kuntien, ammattijärjestöjen, poliittisten sidosryhmien ja yritysten intressejä yhteen sen kanssa, mitä eri ministeriöiden ja EU:n luomat puitteet mahdollistavat.

Argumentaatioltaan politisointiretoriikan varaan rakentunut Kainuun- ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton selvitys Niiralan ja Vartiuksen raja-asemien avaamisen tarjoamista mahdollisuuksista rakensi eetoksensa seutukaavaliittojen alueella olevien kuntien nimissä puhumiselle. Paatokselliseksi sen matkailudiskurssia voisi esittää siksi, että siinä esitetyt arviot tulevista matkailijamääristä olivat melko spekulatiivisia, eikä siinä osattu yhtään aavistaa tulevaa Neuvostoliiton romahdusta. Kiinnostavaksi asiakirja muodostuu siksi, että siinä ei puhuta muutoin kun raja-asemien avaamisen kautta rajan tuolloin varsin korkeista estevaikutuksista. Se mistä ei puhuta, on tässä tapauksessa merkittävä osa asiakirjan päätöstä. Asiakirjassa käytettiin

²² Viimeistään Suomen EU-jäsenyyden jälkeen.

ajankohdasta johtuen vielä Neuvosto -etuliitettä rajan takaisista alueista puhuttaessa, joten siitäkin syystä sen argumentointi rakentui erilaiseksi kuin muissa asiakirjoissa. Logosta esittivät toiminnalliset vaatimukset, jotka näyttäytyivät keinona toteuttaa raja-asemien avaamisen tuottamat mahdollisuudet.

6.6 Sosio-ekonomisten erojen näkyminen rajayhteistyöohjelmissa

Luvussa 6.1 suoritettu empiirinen selvitys Suomen ja Venäjän välisen rajan eroavaisuuksista elinolosuhteiden osalta osoitti sen, että kahdella eri mittarilla saadaan hieman erilaisia tuloksia raja-alueen sosio-ekonomisesta tilanteesta.

Millä tavalla rajayhteistyöohjelmissa nähdään Suomen ja Venäjän raja-alueiden väliset elintasoerot, ja miten sen empiirinen tutkimus luvussa 6.1 liittyy rajayhteistyöohjelmien retoriseen tutkimukseen? Vaihtoehdot voisi karkeasti luokitella kahteen pääluokkaan: se nähdään joko uhkana tai mahdollisuutena. Taulukko 7 esittää tutkimusaineistona toimineista rajayhteistyöohjelmista poimitut pääasialliset näkemykset rajayhteistyön mahdollisuuksien ja uhkien osalta:

Taulukko 7. Rajayhteistyön mahdollisuudet ja uhkat tutkimusasiakirjojen mukaan.

	Mahdollisuudet	Uhkat
Maakuntaliitot	<ul style="list-style-type: none"> * Yhteistä kulttuuritaustaa Karjalan tasavallan kanssa * Geopoliittinen asema EU:n ja Luoteis-Venäjän välillä (ns. Gateway -asema) * Rajayhteistyön onnistunut käynnistäminen ja yhteistyövalmiuksien kasvu * Runsaat luonnonvarat ja niihin liittyvä osaaminen * Yhteistyöaluelle muodostuvat osaamiskeskukset 	<ul style="list-style-type: none"> * Suuret elintasoerot Suomen Interreg -maakuntien ja Venäjän raja-alueiden välillä * Pääomien niukkuus ja riskirahoituksen puute * Heikot liikenneyhteydet * Toimintakulttuurien erot ja kielitaidon puute * Venäjän politiikan ja talouden epävakaisuus ja keskittyminen * Palvelujen heikkeneminen rajan molemmin puolin * Rikollisuus, terveysriskit ja alueilta pois muutto -> kohti maiden keskuksia
Ulkoasiainministeriö	<ul style="list-style-type: none"> * Lähialueyhteistyö edistää hyviä naapuruussuhteita * Ehkäistään Suomeen kohdistuvia haitallisia ilmiöitä * Demokratian ja oikeusvaltioperiaatteiden vakiintuminen Venäjällä * Taloudellisen yhteistyön ja kaupankäynnin lisääntyminen 	<ul style="list-style-type: none"> * Venäjän taloudellisen ja sosiaalisen muutoksen hidas eteneminen * Ydinturvariskit * Järjestäytynyt rikollisuus * Tartuntataudit * Ympäristöriskit

Raja-alueen suuriin elintasoeroihin liitettäviä mahdollisuuksia voisivat maakuntaliittojen esityksissä olla raja-alueen välittäjäasema EU:n ja Luoteis-Venäjän välillä, Luoteis-Venäjän runsaat luonnonvarat ja niihin liittyvä osaaminen sekä alueille muodostuvat osaamiskeskukset. Selkeimmin elintasoerot raja-alueiden välillä näyttäytyvät kuitenkin uhkana maakuntaliittojenkin ohjelmissa. Elintasoeroihin läheisesti liittyy myös pääomien niukkuus ja riskirahoituksen puute etenkin Venäjän puolella, rikollisuus, terveysriskit ja alueilta pois muutto kohti maiden taloudellisia keskuksia.

Ulkoasiainministeriön rajayhteistyöohjelmissa elintasoerot raja-alueiden välillä nähdään pääasiallisesti uhkana. Venäjän taloudellisen ja sosiaalisen muutoksen hitaaseen etenemiseen kiinnitetään toistuvasti huomiota koko 1990-luvun ajan. Selkeästi elintasoeroihin liitettäviä uhkia ovat järjestäytynyt rikollisuus ja tartuntataudit, mutta ydinturva- ja ympäristöriskitkin liittyvät jollain tavalla Luoteis-Venäjän sosio-ekonomisen tilanteen mahdollisiin uhkakuviin. Koska tutkimukseni tarkasteluajanjakso on rajattu 1990-luvulle, ei tutkimusaineistona toimineiden asiakirjojen argumentoinnissa ole havaittavissa hieman ennen vuosituhannen vaihdetta tapahtunutta positiivista käännettä Venäjän taloudessa. Venäjän viimeaikaisen taloudellisen kehittymisen voisi jakaa karkeasti kahtia: voimakkaaseen lamakauteen, jota kesti Neuvostoliiton romahtamisesta aina vuoteen 1998 saakka, ja aikaan sen jälkeen.

7 Rajayhteistyöretoriikan muutos 1990–2000

Käsillä oleva tutkimus on tarkastellut Suomen ja Venäjän välisen rajan vähittäistä avautumista 1990-luvun alusta 2000-luvun vaihteeseen ajoittuvana ajanjaksona. Kantavana tutkimusteemana on ollut se, miten tutkimusaineistossa – suomalaisten rajayhteistyöviranomaisten toimintaohjelmissa – on puhuttu rajan merkityksistä. Täsmällistä tietoa, tai faktatietoa, kyseisestä asiasta ei voida saavuttaa. Tutkimus selvitti sitä, miten tutkimuskohteeksi valitut viranomaistahot ovat hahmottaneet rajaa, millä he ovat perustelleet rajayhteistyöohjelmiansa paikansapitävyyttä ja tavoitteita, ja minkälaisia argumentointikeinoja tässä yhteydessä on käytetty.

Kyseisten viranomaisten käsityksellä on merkitystä ensimmäiseksi siksi, että ulkoasianministeriö säätelee yleisiä rajayhteistyössä toteutettavia kansallisia painopisteitä ja asettaa kehyksiä sille, mitä esimerkiksi maakuntatason ja alueellisen tason toimijat voivat rajayhteistyöohjelmiansa painopisteiksi asettaa. Toiseksi kyseisten viranomaisten toimintaohjelmia tarkastelemalla saadaan kuvaa Euroopan unionin painopisteistä Venäjän kanssa toteutettavan rajayhteistyön osalta. Maakuntaliittojen toimintaohjelmat ovat tässä yhteydessä merkittäviä siksi, että niissä päätetään alueellisella tasolla siitä, minkälaisiin rajayhteistyöhankkeisiin ja millä painopisteillä EU:n tarjoamaa Interreg -rahoitusta käytetään.

Tutkimustulokset perustuvat asiakirjojen tutkimuksen osalta kahden Suomen puolelta rajayhteistyötä hallinnoivan eri tason viranomaisorganisaation toimintaohjelmien varaan: 1) Suomen ulkoasianministeriön lähialueyhteistyön yksikön, jonka nimi vaihtui tutkimusjakson aikana Ulkoasianministeriön kauppapoliittisen osaston Itä-Euroopan ja itäisen Keski-Euroopan toimintaohjelmien yksiköstä – Ulkoasianministeriön lähialueyhteistyön yksiköksi, sekä 2) Kainuun-, Pohjois-Karjalan- ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliittojen toimintaohjelmien varaan. Jälkimmäisillä tahoilla oli yhteiset Interreg (IIA ja IIIA) -ohjelmat, joissa määriteltiin yhteisesti niiden Venäjän kanssa toteuttaman rajayhteistyön toimintalinjauksista. Tietynlaisena välivaiheen hallintoelimenä 1990-luvun vaihteessa toimineet seutukaavaliitot voi mielestäni perustellusti rinnastaa maakuntaliittoihin.

Suomen ja Venäjän välisen rajan eri taloudellisten ja tässä yhteydessä myös elinolosuhteita käsittelevien tilastotietojen esittämisessä on syytä muistaa jo esille tullut McCloskeyn (1986)

ja Rankin (1996, 3–4) huomio siitä, etteivät numerot ja matematiikka ole absoluuttisen yksiselitteisiä ja objektiivisia vertailun apuvälineitä. Ne voi käsittää eräänlaiseksi retoriikaksi, joka linkittyy kolmannessa luvussa esitettyyn näkökulmaan tieteistä hallinnan tekniikkana. Tilastotietojen esittämisessä arveluttaa myös se, ettei niiden paikkansapitävyydestä etenkin Venäjän puolelta ole varmuutta. Yleisemmin yhdistettyjen indeksien kuten HDI:n käyttö on yleistynyt viimeaikaisessa tutkimuksessa (Melkas 2002). Tällaisia tutkimuksia lukiessa täytyy muistaa se, että kyseessä ei ole peilikuva todellisuudesta. Ne pyrkivät kuvailemaan todellisuutta tiettyjen tekijöiden välityksellä, joiden sisältö tulee selvittää indikaattorien käytön yhteydessä. Tästä syystä HDI-indeksin rakennetta ja käyttökelpoisuutta tarkasteltiin tarkemmin luvuissa 2.2 ja 6.1.4. Tilastojen tarkoituksena oli tuoda jonkinlaista vertauskohtaa sille merkitykselle, mitä rajasta rakennettiin tutkimusaineistossa. Tilastotietojen retorisuudesta kertoo jo se seikka, että BKT-arvot ja HDI-arvot antoivat alueille kansallisissa vertailuissaan hieman erilaisia sijoituksia – riippuen siitä kumpaa mittaria vertailun apuvälineenä käytettiin.

Tilastotieteellä oli näkyvä asema tutkimusaineistona käytettyjen rajayhteistyöohjelmien argumentoinnin osana sekä maakuntaliitoissa että ulkoasiainministeriössä. Asianomaisten viranomaisten toimivalta ei näyttäydy pelkästään negatiivisena, alistavana ja määräilevänä, vaan myös positiivisena ja tietoon sidottuna. Eri asia kuitenkin on, kuinka luotettavista lähteistä ja millä perusteilla kyseinen tieto on asiakirjoihin valikoitunut. Tieto ja valta liittyvät tiiviisti yhteen myös rajayhteistyöohjelmissä. Koska kyseisen tutkimuksen ohjelmat olivat suomalaisten viranomaisten laatimia, on niissä käytetty tieto ja valta riippuvuussuhteessa toisiinsa. Rose ja Miller (1992, 182–183) sekä Helén (2004, 207–208) näkevät foucault’laisittain viranomaisten ohjelmat vallankäytön legitimoimisessa keskeisenä instrumenttina. Jotta rajayhteistyötä voidaan hallita poliittisin keinoin, on se kyettävä esittämään sellaisella tavalla mikä mahdollistaa sen tietoisien ja laskelmoidun hallinnan. Braidotti (1993, 72) huomauttaa, että vallan ja tiedon riippuvuussuhde voi olla myös positiivinen. Valta on toinen nimi sille tapahtumasarjalle, jossa tieto keskittyy tietyn alueen ympärille. Rajayhteistyöohjelmat voi nähdä positiivisesti jonkinlaisina tiedon tuottajina tai kriittisesti tiettyjen intressien pohjalta vallankäyttöä legitimoivana hallinnan tekniikkana.

Rajan käsite itsessään on hyvin vaikeasti määriteltävissä, josta hyvänä esimerkkinä käyvät tutkimuksessa esille tulleet O’Dowdin (2002), Taylorin (1993), Prescottin (1987), van Houtmin (1998 & 1999) sekä muiden tutkijoiden käymät määrittelykamppailut siitä, mitä merkityksiä rajalla ylipäättänsä on olemassa, ja miten näitä merkityksiä voidaan ymmärtää. Rajojen

käsitleminen edellyttää joustavaa lähestymistapaa, jotta niiden moninaisia merkityksiä voidaan selittää tai edes pyrkiä selittämään. Tästä syystä esitin teoreettiseksi viitekehyyksiä tutkimukselle O’Dowdin (2002) muodostaman määritelmän rajan eri rooleista, jossa kuvattiin rajan muodostumista viimekädessä sosiaalisena prosessina. Sosiaalisessa prosessissa keskeisessä asemassa on yhteiskunnallinen toiminta, yhteiskunnallisen toiminnan rakenteet ja yhteiskunnissa toimivat ihmiset.

Williamsin (2005, 23–24) mukaan poststrukturalismi korostaa asioiden suhteellisuutta ja sitä, että näkökulmat voivat vaihdella yksilöllisten tilanteiden ja ongelmien mukaisesti. On olemassa tapahtumia, jotka eivät sopeudu minkäänlaisiin rakenteisiin, koska juuri nämä kyseiset tapahtumat pakottavat rakenteita muuttumaan. Poststrukturalistisessa ajattelussa voidaan hylätä sellaiset sanamääreet kuten ”paras” ja sellaiset normatiiviset väittämät kuten ”jonkun täytyy olla” ja ”ainoastaan siten”. Puheen seurausten tutkimus on ennen kaikkea tulkinnallista tutkimusta, jossa joudutaan hylkäämään vaatimukset ehdottomasta ja objektiivisesta totuudesta. Tästä syystä Keränen (1996, 114) esittää, että retorisisä tarkastelussa korostuu kommunikatio, keskustelu ja dialogi jossain tietyssä historiallisessa tilanteessa ja paikassa. Foucaultin (1972) tiedon arkeologia kiinnittää huomiota ihmistiedon ajallisiin ja historiallisiin rajoituksiin. Vaatimukset oikeasta, absoluuttisesta ja lopullisesta totuudesta voidaan tästä syystä mielestäni unohtaa.

Tekstianalyysi on aina jollain tavalla keskeneräistä ja mahdollisuudet sen tarkkuuden ja kattavuuden lisäämiseen ovat lähes rajattomat (Raittila 2004, 105). Tässä tutkimuksessa käytetty retorinen metodi sisältää vain hyvin pienen osan erilaisista retoriikan tutkimukselle mahdollisista analyysivälineistä. Luvussa 7.1 esitetään tiivistetysti tutkimuksen keskeisiä havaintoja.

7.1 Tutkimustulokset

7.1.1 Rajan merkitys

Teoreettisten lähestymistapojen (luku 4) mukaan rajojen merkitykset rakentuivat O’Dowdin (2002) muodostamaan määritelmän ympärille, jonka perusteella rajat voidaan ymmärtää: esteinä, yhdyskäytävinä, resursseina tai identiteetin symboleina. Rajayhteistyöviranomaisten

toimintaohjelmissa viitattiin jollain tavalla kaikkiin näihin merkityksiin, joten yhden merkityksen esittäminen ilman hyviä perusteluja ei tee rajayhteistyöohjelmille oikeutta.

Tilastollinen aineisto tukee sitä näkökulmaa, että raja-alueiden välillä on melko suuria taloudellisia eroja ja niiden elinolosuhteet eroavat toisistaan. Sitä kuinka paljon elinolosuhteet eroavat toisistaan, en kyennyt suoranaisesti vertailemaan maiden alueiden kesken, mutta suuntaa antavasti tilastot esittivät jonkinasteisen eriytymisen tapahtuneen Suomen ja Venäjän välillä 1990-luvun alusta 1990-luvun puoliväliin mennessä. Vuoden 2002 HDI-indeksi osoitti (taulukko 5), että eriytyminen oli pysähtynyt maiden välillä. Rajayhteistyön perustelujen tarkastelu tuo tarkennusta siihen, miten rajan merkitys pääasiallisesti ymmärretään toimintaohjelmissa, ja mikä rajan merkitys korostuu näistä neljästä teoreettisessa viitekehyksessä esitetystä merkityksestä eniten.

7.1.2 Rajayhteistyön perustelut

Ulkoasiainministeriön rajayhteistyöohjelmissa viitattiin toistuvasti siihen, kuinka markkinatalouteen siirtyminen oli osoittautunut odotettua pitemmäksi muutokseksi, ja tästä syystä taloudellisen tuen tarpeen Venäjän lähialueille nähtiin jatkuvan tarkemmin määrittelemättömälle ajalle. Pääasiallisena perusteluna ja toistuvana teemana rajayhteistyölle esitetään molempien hallinnon tasojen ohjelmissa tasapainoisen poliittisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen, joka on edellytyksenä demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan rakentamiselle. Vau-raamat maat kuten Suomi nähdään näissä perusteluissa vastuullisina tahoina taloudellisten kehityserojen kaventamisessa. Ulkoasiainministeriön ohjelmissa toistetaan vuodesta 1992 lähtien samaa näkemystä siitä, että Venäjän transitiokausi oli osoittautunut odotettua pidemmäksi ja sen taloudellisen ja sosiaalisen muutoksen hidas eteneminen edellytti jatkuvaa lähialueyhteistyön tehostamista.

Perustelujen suurin muutos näyttäytyy Pohjoisen ulottuvuuden politiikan mukaan tulona molempien hallinnonalojen toimintaohjelmiin vuosituhannen vaihteessa. Sen yhteydessä puhutaan EU:n intresseistä, EU:n Venäjän strategiasta ja siitä, kuinka lähialueyhteistyötä pidetään kansallisena instrumenttina EU:n pohjoisen ulottuvuuden politiikassa. Suomen raja-alueilla on seutukaavaliittojen tekemän selvityksen perusteella ollut intressejä suunnitelmalliselle rajayhteistyölle jo ennen keskushallinnon virallisia aloitteita. Maakuntaliittojen ohjelmissa keskitytään myös raja-alueen geopoliittisen aseman tarkasteluun ja todetaan, että raja ei ole enää

erottava viiva, vaan yhä useammin yhdistävä silta. Samaan EU:n Venäjän strategian ja Suomen Pohjoisen ulottuvuuden kontekstiin asiakirjoissa liitetään Luoteis-Venäjän integroiminen Euroopan- ja maailmantalouteen. Tämä edustaa mielestäni eniten rajan ymmärtämistä yhdyskäytävänä ja jossain määrin myös resurssina, sillä taustalla vaikuttavana ajattelumallina on ennen kaikkea pääsy Luoteis-Venäjän luonnonresurssien äärelle.

7.1.3 Suomi – Venäjä – EU

Rajayhteistyöohjelmien argumentoinnissa ei tarkastella suoranaisesti Venäjän intressejä. Monin paikoin ohjelmiin on kirjattu, että rajayhteistyötä tulee tehdä molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Perustelut, joilla rajayhteistyötä legitimoidaan, vievät kuitenkin näiltä lausumilta arvopohjaa pois. Luoteis-Venäjän luonnonvarojen integroiminen Euroopan talousalueen yhteyteen esitetään siten, että se olisi elintärkeätä koko Euroopan tulevaisuutta ajatellen.

Shlyaminin (2004, 138) mukaan tällainen ajattelu edustaa Venäjän kannalta kestämatöntä lähtökohtaa. Se puhuu Venäjän näkökulmasta sen puolesta, että pohjoisen ulottuvuuden painopisteen halutaan olevan Pohjois-Euroopan alueella ja Skandinavian maiden muuttamisessa kaupankäynnin keskuksiksi. Venäjän intressien kannalta tällainen raaka-ainevarastona toimiminen on kestämaton ajatus, jossa Pohjoinen ulottuvuus jää pelkäksi symboliseksi eleeksi Suomen ja EU:n taholta.

Suomen ja Venäjän välinen rajayhteistyö rakentuu tutkimusaineistona toimineiden asiakirjojen valossa yhä enemmän EU:n Venäjän strategian painopisteiden pohjalle vuosituhaten vaihdetta kohti. Interreg III A Karjala -ohjelmassa esitetään uutena ja ainutlaatuisena piirteenä rajayhteistyössä se, että sekä suomalainen osapuoli ja venäläinen osapuoli ovat laatineet yhtä aikaa rajayhteistyöohjelmat, joissa on yhteisinä osioina lähtökohdat, swot-analyysit ja toimintalinjat. Venäläisen osapuolen mukanaolon suunnittelun eri ulottuvuuksissa voi nähdä positiivisena ja demokratiaa lisäävänä piirteenä.

7.2 Raja yhdyskäytävänä

Raja-alueiden välisen kanssakäymisen ja rajayhteistyön näkeminen potentiaalisena lisänä Euroopan yhdentymiselle on ajattelutapana ja ilmiönä aivan hyväksyttävää ja jopa toivottavaa. Rajayhteistyön perustana on rajan eri puolilla sijaitsevien yhteisöjen välille muodostuva yhteinen ymmärrys siitä, minkälaista rajayhteistyötä alueiden välillä sisällöllisesti halutaan toteuttaa. Eurooppalaisesta rajayhteistyöstä tehdyt tutkimukset korostavat rajayhteistyön olevan luonteeltaan pääasiallisesti poliittista toimintaa, ja tästä syystä sen on esitetty olevan läheisesti liitoksissa Euroopan integraatiopolitiikkaan (Blatter & Clement 2000; ks. myös Eskelinen & Kotilainen 2005, 43). Eskelisen ja Kotilaisen (2005, 43) mukaan tämä pitää pääasiallisesti paikkansa myös Suomen ja Venäjän välisessä rajayhteistyössä, mutta samalla täytyy ottaa huomioon tällä alueella toteutettavan rajayhteistyön erityinen poliittinen konteksti. EU:n ja Venäjän välisessä vuorovaikutuksessa Suomen ja Venäjän välinen rajayhteistyö mahdollistaa eri toimintamuotojen kokeilun sellaisessa toimintaympäristössä, joka ei ennen EU:n itälaajentumista 2000-luvun puolella ole ollut muualla mahdollista. Suomen ja Venäjän välinen raja oli 1990-luvun puolivälistä lähtien ainoa EU:n ja Venäjän välinen raja-alue ennen myöhempiä itälaajentumista. (ks. Euroopan kartta liite 5)

Suomen ja Venäjän välisellä rajayhteistyöllä on myös siksi erityinen asema, ettei Venäjä tuskin koskaan liity Euroopan unioniin. Rajayhteistyön perustelu siten, että Venäjän luonnonvarat ovat elintärkeitä EU:n tulevaisuudelle, on ongelmallinen juuri tästä syystä. Rajayhteistyöllä on ollut 1990-luvulla merkitystä enimmäkseen siksi, että se on tuonut kokemusta rajayhteistyöstä Venäjän kanssa, joka saattaa osoittautua arvokkaaksi vuonna 2004 tapahtuneen itälaajentumisen jälkeen EU:n ja Venäjän välisillä uusilla rajavyöhykkeillä.

Suomen ja Venäjän raja-alueet näyttäytyivät käsillä olevan tutkimuksen tarkasteluajanjakson aikana toisistaan melko suuresti rakenteellisesti eroavina ympäristöinä. Sosio-ekonomiset rakenteet modernissa hyvinvointivaltiossa ja postsosialistisessa valtiossa erosivat toisistaan melko suuresti. Eroa on aiheellisesti luonnehdittu yhdeksi suurimmista koko Euroopassa kahden eri kansallisvaltion välillä (Eskelinen 2000, 55; Eskelinen et al. 1994, 7). Tutkimusaineistona toimineissa suomalaisten viranomaisten rajayhteistyöohjelmissä tätä ei yritetty erityisesti vältellä, mutta huomiota kiinnitettiin enemmän raja-alueella vallitsevien eroavaisuuksien ja olosuhteiden tasoittamisen keinoihin, kun niiden tilan määrittelyyn. Maakuntaliittojen ohjelmissa argumentoitiin rajalle uutta merkitystä yhdistävänä siltana. Tämä näyttäytyy johdon-

mukaisena perusteluna tutkimuksen teoriaosuudessa esitetyn EU:n viimeaikaisen integraatiokehityksen neoliberaaleihin perusteluihin suhteutettuna (esim. O’Dowd 2002, ks. neoliberaalista hallintoajattelusta kylmän sodan jälkeen Beck 2005, 77–81). Rajan ymmärtäminen yhdyskäytävänä on ennen kaikkea poliittis-taloudellisten motiivien tulosta. On kuitenkin melko arveluttavaa esittää tämä näkemys rajayhteistyöohjelmien argumentoinnin perusteella molempien yhteistyön osapuolten – Suomen ja Venäjän eduksi. Shlyaminin (2004, 138) tulkinta asiasta oli se, että sellainen ajattelu mitä EU:n ja Venäjän välisen yhteistyön painopisteiksi on EU:n taholta asetettu, on Venäjän kannalta kestävämmällä pohjalla.

Ulkoasiainministeriön rahoituksen sektorikohtainen jakauma vuosilta 1990–1998 osoittaa, että pääasiallisena tukimuotona ei ole ollut rajan yhdyskäytäväominaisuuksien vahvistaminen, vaan Suomeen kohdistuvien turvallisuusuhkien ehkäiseminen. Tästä syystä ei voi yksioikoisesti esittää, että raja nähdään yhdyskäytävänä. Maakuntaliitot argumentoivat ja toimivat EU-ohjelmien ja alueellisten intressiensä²³ perusteella enemmän tämän ajattelutavan mukaisesti. (esim. rahoituksen jakautumisesta liitteet 2 – 4.)

7.3 Lopuksi

EU:n sisärajoilla on pyritty jo 1960-luvulta lähtien purkamaan rajojen estevaikutuksia. Näillä sisäraja-alueilla rajayhteistyö on tähdännyt lisääntyvään koheesioon ja erojen häivyttämiseen Euroopan maiden välillä. Ulkorajoilla, kuten Suomen ja Venäjän välisellä raja-alueella, tasapainoillaan jatkuvasti rajojen kontrolloinnin ja läpäisevyyden välillä. Tästä käy esimerkkinä myös tämä tutkimus, joka osoitti että vuosien 1990–2000 välisenä ajanjaksona maakuntaliitoissa perusteltiin ja toteutettiin yhteistyötä enemmän yhdyskäytäväajattelun pohjalta, kun taas ulkoasiainministeriössä suhtauduttiin rajaan varovaisemmin ja keskityttiin kontrolloimaan enemmän niitä uhkia, jotka rajan avautumisen myötä kohtasivat Suomea.

Maakuntaliittojen rajayhteistyöohjelmissä alueellisen tason dialogia on parannettu tutkimusaineistojen perusteella rajan toisella puolella sijaitsevan Karjalan tasavallan kanssa. Yhteistyöohjelmien toteuttamista on asetettu valvomaan viranomaistahot rajan molemmilta puolilta ja toimintalinjauksista on päätetty yhteistyössä Karjalan tasavallan ulkosuhteiden ministeriön kanssa. Lisääntynyt dialogi alueiden kesken on ehkä merkittävin edellytys tulevan rajayhteis-

²³ Raja nähdään yhteistyön väylänä jo Kainuun ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliittojen selvityksessä (1990).

työn tavoitteiden saavuttamiselle. Tässä kokonaisuudessa rajan merkitys ennen pitkää muuttuu. Rajan merkitys suunnitteluargumentaatioissa alkoi muuttua Suomen ulkoasiainministeriön vuoden 2000 toimintaohjelmassa selkeämmin kontaktialueesta yhdyskäytävän suuntaan. Euroopan unionin sisämarkkinapolitiikassa yhdyskäytävääjattelulla on ollut hallitseva asema viimeisten parinkymmenen vuoden aikana, mutta esimerkiksi Suomen ulkoasiainministeriön toimintaohjelmissa tästä alkaa olla viitteitä vasta vuoden 2000 toimintaohjelmassa.

Rajan estevaikutusten esitetään usein asettavan rajoituksia talouden vapaalle toiminnalle ja talouselämän virroille. Rajan symbolinen ulottuvuus on saattanut muodostua myös melko merkittäväksi este-efektiksi Suomen ja Venäjän raja-alueella. Venäläisen massamedian rajadiskursseissa raja esitetään Brednikovan mukaan usein suljettuna porttina Eurooppaan. Suomen puolella venäläiset ovat myös melko usein *toisia* sekä ihmisten mielikuvissa että median diskursseissa (Raittila 2004), joten toiseuttamisen symboliikka ei ole kadonnut 1990-luvun aikana maiden mediakentästä. Toisaalta raja voi myös yhdistää sen läheisyydessä asuvia ihmisiä. Karjalaisuus on tästä yksi esimerkki ja toisaalta yhteinen kieli Saksojen tapauksessa on toisenlainen esimerkki. Näistä esimerkeistä huolimatta se asia ei mielestäni koskaan tule muuttumaan, että rajan ja rajojen ylittäminen on aina astumista jonkun toisen maaperälle, joka on jollain tavalla outoa ja vierasta – eikä ihminen välttämättä pääse koskaan eroon herkkyydestään havaita tällaisia eroja.

Valtioiden keskushallinnot ja niiden alaisuudessa toimivat aluehallinnot muodostavat yhä pääasiallisen sopimus- ja toimintakentän kanssakäymiselle toisten valtioiden kanssa. Keskushallinnon ohjeistuksen mukaisesti toimivat yleensä myös maiden puolustusvoimat²⁴, rajavartiolaitokset ja tullivirkailijat, jotka vastaavat viime kädessä valtiollisen suvereniteetin turvasta. Beck näkee (1995, 55–60) Euroopan linnoitus -ajattelun kohtaavan ongelmia Euroopan rajojen avautuessa ja yhteiskunnallisten ongelmien kärjistyessä. Valtioiden toimintakapasiteetti määrittyy Beckin (2005, 218–219) näkemyksen mukaan 2000-luvulla yhä enemmän ylikansallisten verkostojen varaan. Valtioiden hallintorakenteiden muodonmuutos mahdollistaa toisten ylikansallisten toimijoiden ilmaisen työn hyödyntämisen, jota voidaan kanavoida omien alueellisten ongelmien ratkaisemiseen. Ulkoiset ja ulkomaiset resurssit muodostuvat erityisen tärkeäksi 2000-luvulla. Globaalihallinnan hyväksikäyttö nousee tästä syystä Beckin

²⁴ Väitän tämän pätevän ainakin suuressa osassa maailman valtioista. Historiassa on toisaalta myös useita tapauksia, joissa maan puolustusvoimat ovat ottaneet vallan omiin käsiinsä. Hyvänä esimerkkinä Thaimaa, jossa armeija on tehnyt ns. sotilasvallankaappauksia useasti.

mukaan myös kansallisten ongelmien ratkaisukeinoksi. Ylikansallisten verkostojen²⁵ oikeanlainen hyödyntäminen mahdollistaa hyötymisen toisten hallitusten ilmaisesta työstä.

Beckin nimittämää refleksiivistä politiikkaa on sikäli tapahtunut sekä Suomessa että Venäjällä aikavälillä 1990–2000, että molemmissa valtioissa on koettu kyseisellä aikavälillä suuri taloudellinen lamakausi. Venäjällä on koettu kyseisellä aikavälillä ensiksi Neuvostoliiton romahtaminen 1990-luvun alussa ja siitä vuoden 1998 valuuttakriisiin asti jatkunut transitiokauden aiheuttama lama. Nämä tapahtumat ovat viimeistään pakottaneet Venäjän valtiolliseen muodonmuutokseen²⁶, jossa alueet ovat saattaneet jäädä ensi alkuun vähäiselle huomiolle.

Suomessa on toivuttu 1990-luvun vaihteen suuresta lamasta ja muokattu maasta EU- ja EMU-kriteerit täyttävä maa. Heiskala (2006a, 40–42) näkee Suomen 1990-luvun murroksen jälkeen 2000-luvulla rikkaampana, avoimempana, tehokkaampana, eriarvoisempana ja julmempana yhteiskuntana kuin 1980-luvulla. Kansainvälisesti Suomi siirtyi Neuvostoliiton etupiiristä Euroopan unionin jäsenvaltiona toimintaideologisesti länteen päin. Kylmän sodan päättymisen tapahtui samaan aikaan, kun globaalin talouden sääntelyä purettiin. Tämän kehityksen myötä valtiot antoivat pois suuren osan niistä välineistä, joilla ne olivat toisen maailmansodan jälkeen sulkeneet taloudelliset virtaukset rajojensa sisään. Käynnistävänä tekijänä Suomen muutokselle oli monessa suhteessa 1990-luvun vaihteen lama ja toisaalta Neuvostoliiton hajoaminen. Lama ei itsessään olisi kuitenkaan voinut muuttaa yhteiskunnan toimintamallia, ellei sen taustalla olisi ollut jo aluillaan muutokseen tähtääviä ajattelumalleja ja diskursseja. Heiskala esittää 1990-luvun kilpailukykytaloudellisen diskurssin vuosikymmenenä. Tämän puhettavan kriittinen arviointi on tullut Suomessa ensimmäistä kertaa mahdolliseksi 2000-luvulle tultaessa. Kriittisen keskustelun yhteiskunnalliseksi haasteeksi nousee suunnittelutaloudelliseen diskurssiin liittyvän sosiaalisen vastuun ajatuksen yhdistäminen kilpailukykytalouteen liittyvään taloudellisen tehokkuuden ajatukseen. Tämä asettaa haasteita myös rajayhteistyölle 2000-luvun puolella.

EU:n 2000-luvun itälaajenemisen jälkeen Suomi ei ole enää ainoa EU maa, jolla on yhteistä rajaa Venäjän kanssa. Kaikesta huolimatta EU on tuonut Suomen ja Venäjän väliseen rajayhteistyöhön 1990-luvun aikana uuden rahoitusulottuvuuden ja uudenlaisia instrumentteja yh-

²⁵ Verkostoihin lukeutuvat ylikansalliset hallintorakenteet (esim. WTO, Maailmanpankki), ei-valtiolliset organisaatiot (esim. Greenpeace, Punainen Risti) ja monikansalliset yritykset.

²⁶ Tai metamorfoosiin kuten Beck (1995, 58) asian ilmaisee.

teistyön toteuttamiselle. Ennen Suomen EU-jäsenyyttä ulkoasiainministeriön rajayhteistyöohjelmia luonnehti varovainen ja tunnusteleva toimintalinjaus, joka saattoi johtua pääasiallisesti siitä, ettei kukaan oikein tiennyt mihin suuntaan Venäjän kehitys johtaa. Tässä mielessä EU on tuonut lisäarvoa koko Suomen lähialueyhteistyön toteutukselle 1990-luvun alusta 2000-luvun vaihteeseen ulottuvan ajanjakson aikana.

Lähteet

- Ahponen, P. (1996). The case of Karelia – a remote example of border-crossings. Teoksessa Éger, G. & Langer, J. (toim.): *Border, Region and Ethnicity in Central Europe. Results of an International Comparative Research*, 183–202. Norea Verlag: Klagenfurt.
- Ahponen, P. & Jukarainen, P. (toim.) (2000). *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*. SoPhi, Jyväskylä University Printing House: Jyväskylä.
- Alanen, A. & Eskelinen, H. (2000). *Economic gap at the Finnish-Russian border*. Teoksessa Ahponen, P. & Jukarainen, P. (toim.): *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*, 55–68. SoPhi, Jyväskylä University Printing House: Jyväskylä.
- Alasuutari, P. (2001). *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino. Tampere
- Aristoteles (1997). *Retoriikka*. Gaudeamus: Helsinki.
- Barry, A. (2001). *Political Machines. Governing a technological society*. The Athlone Press: London.
- Beck, U. (1995). *Politiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa*. Teoksessa Beck, U., Giddens, A. & Lash, S.: *Nykyajan jäljillä*, 11–82. Vastapaino: Tampere.
- Beck, U. (2005). *Power in the Global Age. A new global political economy*. Polity Press: Cambridge.
- Berger, P. & Luckmann, T (1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Gaudeamus: Helsinki.
- Billig, M. (1987). *Arguing and thinking. A rhetorical approach to social psychology. European monographs in social psychology*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Blatter, J. K. & Clement, N. (2000). *Transborder Collaboration in Europe and North America: Explaining Similarities and Differences*. Teoksessa van der Velde, M. & van Houtum, H. (toim.): *Borders, Regions and People. European Research in Regional Science*, 85–103. Pion: London.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. Routledge & Kegan Paul: London.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. J. D. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. The University of Chicago Press: Chicago.
- Braidotti, R. (1993). *Riitasointuja*. Vastapaino: Tampere.

- Brednikova, O. (2000). *From Soviet 'Iron Curtain' to Post-Soviet 'Window to Europe'. Discursive reproduction of the Finnish-Russian border*. Teoksessa Ahponen, P. & Jukarainen, P. (toim.): *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*, 25–37. SoPhi, Jyväskylä University Printing House: Jyväskylä.
- Brenner, P. (1993). *What Makes an Interregional Network Successful?* Teoksessa Cappelin, R. & P.W.J. Batey (toim.): *Regional networks, border regions and European integration*, 239–244. Pion: London.
- Cappellin, R. (1993). *Interregional Cooperation and the Design of a Regional Foreign Policy*. Teoksessa Cappelin, R. & P.W.J. Batey (toim.): *Regional networks, border regions and European integration*, 70–88. Pion: London.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Blackwell: Oxford.
- Christiansen, T. & Joenniemi, P. (1999). *Politics on the Edge: On the Restructuring of Borders in the North of Europe*. Teoksessa Eskelinen, H., Liikanen, I. & Oksa, J. (toim.): *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 89–115. Ashgate: Aldershot.
- Clement, N., Ganster, P. & Sweedler, A. (1999). *Development, Environment, and Security in Asymmetrical Border Regions: European and North American Perspectives*. Teoksessa Eskelinen, H., Liikanen, I. & Oksa, J. (toim.): *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 243–281. Ashgate: Aldershot.
- Cronberg, T. (2000). *Euregios in the Making. The case of Euregio Karelia*. Teoksessa Ahponen, P. & Jukarainen, P. (toim.): *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*, 170–183. SoPhi, Jyväskylä University Printing House: Jyväskylä.
- Éger, G. (1996). *Region, border, periphery*. Teoksessa Éger, G. & Langer, J. (toim.): *Border, Region and Ethnicity in Central Europe. Results of an International Comparative Research*, 15–29. Norea Verlag: Klagenfurt.
- Eskelinen, H., Oksa, J. & Austin, D. (toim.) (1994): *Russian Karelia in Search of a New Role*. Karjalan tutkimuslaitos: Joensuu.
- Eskelinen, H. (2000). *Cooperation Across the Line of Exclusion: The 1990s Experience at the Finnish – Russian Border*. Teoksessa van der Velde, M. & van Houtum, H. (toim.): *Borders, Regions and People. European Research in Regional Science*, 137–148. Pion: London.
- Eskelinen, H. & Tuittu, M. (2002). *Menestyksen mittarit: reunamerkitöjä*. Teoksessa Tilastokeskus (toim.). *Tietoaika 5/2002*: http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_05_02_menestyksen_mittarit.html (luettu 14.8.2006)

- Eskelinen, H. & Kotilainen, J. (2005). *A Vision of a Twin City: Exploring the Only Case of Adjacent Urban Settlements at the Finnish-Russian Border*. Teoksessa *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 20, No. 2, 31–46. ABSB: Texas.
- Euroopan komissio (1997). *Practical guide to cross-border cooperation 2nd edition*. Association of European Border Regions: Gronau.
- Euroopan komissio (2000). *Practical guide to cross-border cooperation 3rd edition*. Association of European Border Regions: Gronau.
- Euroopan unionin portaali (2006). *Tacis-ohjelman sisältö*:
<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/r17003.htm> (luettu 7.11.2006).
- Ferrão, J. & Lopes, R. (2004). *Understanding Peripheral Rural Areas as Contexts for Economic Development*. Teoksessa Labrianidis, L. (toim.): *The Future of Europe's Rural Peripheries*, 31–61. Ashgate: Aldershot.
- Finnish-Russian Border Region*. Karjalan tutkimuslaitos, Joensuun yliopisto (2003):
<http://www.exlinea.org/pub/BackgroundreportFIN-RUS.pdf> (luettu 18.9.2006).
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of Knowledge*. Tavistock Publications: London.
- Giddens, A. (1984). *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä*. Kustannusosakeyhtiö Otava: Helsinki.
- Granberg, A. (1999). *Frontier Regions in the National Strategy for Development: The Russian View*. Teoksessa Eskelinen, H., Liikanen, I. & Oksa, J. (toim.): *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 75–87. Ashgate: Aldershot.
- Hanson, P. & Bradshaw, M. (toim.) (2000). *Regional Economic Change in Russia. Economies and Societies in Transition*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Heiskala, R. (2006a). *Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros*. Teoksessa Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (2006): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?*, 14–42. Gaudeamus: Helsinki.
- Heiskala, R. (2006b). *Sosiaaliset innovaatiot ja hegemonisten mallien muutokset: kuinka tulokita Suomen 1990-luvun murrosta?* Teoksessa Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (2006): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?*, 202–217. Gaudeamus: Helsinki.
- Helén, I. (2004). *Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka*. Teoksessa Rahkonen, K. (toim.): *Sosiologia nykykeskusteluja*, 206–236. Gaudeamus: Helsinki.
- Human Development Report (2004). *Cultural Liberty in Today's Diverse World*:
http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_HDI.pdf (luettu 12.5.2006)

- Human Development Report Russian Federation (2002/2003). *The Role of the State in Economic Growth and Socio-economic Reform*: <http://www.undp.ru/index.phtml?iso=RU&lid=1&cmd=publications1&id=48>(luettu 9.5.2006)
- Human Development Report Russian Federation (2004). *Towards a Knowledge-based Society*: <http://www.undp.ru/index.phtml?iso=RU&lid=1&cmd=publications1&id=48> (luettu 9.5.2006)
- Husa, S. (1995). *Foucault'lainen metodi*. Teoksessa *Filosofinen n&n aikakauslehti* 3/95: http://www.netn.fi/395/netn_395_husa.html (luettu 16.8.2006).
- Häkli, J. (1999). *Meta Hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. Vastapaino: Tampere.
- Häyrynen, Y-P. (1996). *Borders as Psychological Factors in Europe. Barriers, Zones and Corridors of Symbolic Interaction*. Teoksessa Éger, G. & Langer, J. (toim.): *Border, Region and Ethnicity in Central Europe. Results of an International Comparative Research*, 69–90. Norea Verlag: Klagenfurt.
- Idän portti ja yhteistyön väylä. Niiralan ja Vartiuksen raja-asemien avaamisen tarjoamat mahdollisuudet* (1990). Kainuun seutukaavaliitto, Pohjois-Karjalan seutukaavaliitto: Joensuu.
- Interreg III A Karjala -ohjelma 2000–2006* (2000). Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan Liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto: Joensuu.
- Jönsson, C., Tägil, S. & Törnqvist, G. (2000). *Organizing European Space*. SAGE Publications: London.
- Kajanoja, J. (1999). *Sosiaalinen pääoma*. Teoksessa Hjerppe, R., Ilmakunnas, S., Valppu, P. ja Voipio I.B. (toim.): *Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä. VATT-vuosikirjan 1999 artikkelit*, 275–288. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Helsinki*.
- Karjala Interreg* (1995). Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan Liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto: Joensuu.
- Keränen, M. (1996). *Tieteet retoriikkana*. Teoksessa Palonen, K. & Summa, H. (toim.): *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*, 109 – 134. Vastapaino: Tampere.
- Keski- ja Itä-Euroopan toimintaohjelma. Suomen toimintastrategia* (1993). Ulkoasiainministeriön julkaisuja: Helsinki.
- Kusch, Martin (1993). *Tiedon kentät ja kerrostumat – Michel Foucault'n tieteentutkimuksen lähtökohdat*. Kustannus Pohjoinen: Oulu.
- Labrianidis, L. (2004). *Enterpreneuership, Enterprise and Policy: Towards a Synthesis*. Teoksessa Labrianidis, L. (toim.): *The Future of Europe's Rural Peripheries*, 298–311. Ashgate: Aldershot.

- Laine, J. (2006). *Perceptions toward the opening of the Finnish-Russian border. Border as a barrier among actors involved*. Pro gradu tutkielma. Joensuun yliopiston maantieteen laitos: Joensuu.
- Laitinen, O. (2006). Henkilökohtainen tiedonanto 10.10.2006. Joensuu.
- Langer, J. (1999). *Towards a Conceptualization of Border: The Central European Experience*. Teoksessa Eskelinen, H., Liikanen, I. & Oksa, J. (toim.): *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 25–42. Ashgate: Aldershot.
- Lemert, C. C. & Gillan, G. (1982). *Michel Foucault. Social Theory as Transgression*. Columbia University Press: New York.
- Martin, R. (2003). *Institutional Approaches in Economic Geography*. Teoksessa Sheppard, E. & Barnes, T. J. (toim.): *A Companion to Economic Geography*, 77–94. Blackwell: Oxford.
- McCloskey, D. N. (1986). *The Rhetoric of economics*. Wheatsheaf: Brighton.
- Melkas, J. (2002). *Inhimillisen kehityksen mittaus*. Teoksessa Tilastokeskus (toim.). *Tietoaika* 4/2002: http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_04_02_melkas.html (luettu 18.10.2006)
- MOT - *Kielitoimiston sanakirja 1.0*: <http://mot.kielikone.fi/mot/joyo/netmot.exe> (luettu 12.10.2006)
- Mønnesland, J. & Westlund, H. (2000). *Cross-border Cooperation in Low-density Areas*. Teoksessa van der Velde, M. & van Houtum, H. (toim.): *Borders, Regions and People*. European Research in Regional Science, 116–136. Pion: London.
- North-West Russian Regions in the 90's (2000). Biannual Summary Review of the economic development of the City of St Petersburg, the Leningrad Province, the Republic of Karelia and the Murmansk province in the 90's*. Helsingin Kauppakorkeakoulu: http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/43/summary_endec2000.pdf (luettu 9.5.2006)
- O'Dowd, L. (2002). *The Changing Significance of European Borders*. Teoksessa: *Regional & Federal Studies*, Vol. 12, No. 4, 13–36. Routledge: London.
- Paasi, A. (1996). *Territories, Boundaries and Consciousness. Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. John Wiley & Sons Ltd: West Sussex.
- Paasi, A. (1999). *The Political Geography of Boundaries at the End of the Millennium: Challenges of the De-territorializing World*. Teoksessa Eskelinen, H., Liikanen, I. & Oksa, J. (toim.): *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 9–24. Ashgate: Aldershot.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1997). *Politiikan perusteet*. WSOY: Helsinki.

- Palonen, K. (1988). *Tekstistä politiikkaan*. Vastapaino: Tampere.
- Palonen K. & Summa H. (1996). *Johdanto: Retorinen käänne?* Teoksessa Palonen, K. & Summa, H. (toim.): *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*, 7–19 Vastapaino: Tampere.
- Palonen, K. (1997). *Kootut retoriikat: esimerkkejä politiikan luennasta*. SoPhi: Jyväskylä.
- Perelman, C. (1996). *Retoriikan valtakunta*. Vastapaino: Tampere.
- Prescott, J.R.V. (1987). *Political Frontiers and Boundaries*. Allen & Unwin: London
- Raittila, P. (2004). *Venäläiset ja virolaiset suomalaisten Toisina. Tapaustutkimuksia ja analyysimenetelmien kehittelyä*. Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere.
- Rajavartiolaitos (2000). *Vuosikertomus*. Kainuun Sanomat Oy: Kajaani.
- Ranki, S. (1996). *EMU:n taloudellisten perustelujen retoriikka. Eurooppa-Instituutin keskusteluaiheita 2/96*. Åbo Akademis tryckeri: Turku.
- Rautio, V. & Tykkyläinen, M. (2001). *Uneven Development of Economic Interaction across the Finnish-Russian Border*. Teoksessa V.H. Winston & Son (toim.): *Post-Soviet Geography and Economics*. 42, 1:34-64, January-February, Palm Beach: Florida.
- Rietveld, P. (1993). *Transport and Communication Barriers in Europe*. Teoksessa Cappelin, R. & P.W.J. Batey (toim.): *Regional networks, border regions and European integration*, 47–59. Pion: London.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). *Political power beyond the State: problematics of government*. Teoksessa Rock, P. (toim.): *The British Journal of Sociology*. Vol. 43, No. 2, 173–203. Routledge: London.
- Scott, J. W. (1999). *Evolving Regimes for Local Transboundary Cooperation. The German-Polish Experience*. Teoksessa Eskelinen, H., Liikanen, I. & Oksa, J. (toim.): *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, 179 – 193. Ashgate: Aldershot.
- Scott, J. W. (2000). *Euroregions, governance, and transborder cooperation within the EU*. Teoksessa van der Velde, M. & H. van Houtum (toim.). *Borders, regions and people, European Research in Regional Science*, 104–115. Pion: London.
- Shlyamin, V. A. (2004). *Russia in the Northern Dimension*. Euregio Karelia: Oulu.
- Summa, H. (1989). *Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: tapaus asuntopolitiikka*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A17. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus: Espoo.
- Suomen Keski- ja Itä-Eurooppa -toimintaohjelma*, tammikuu (1992). Ulkoasiainministeriön kauppapoliittinen osasto: Helsinki.

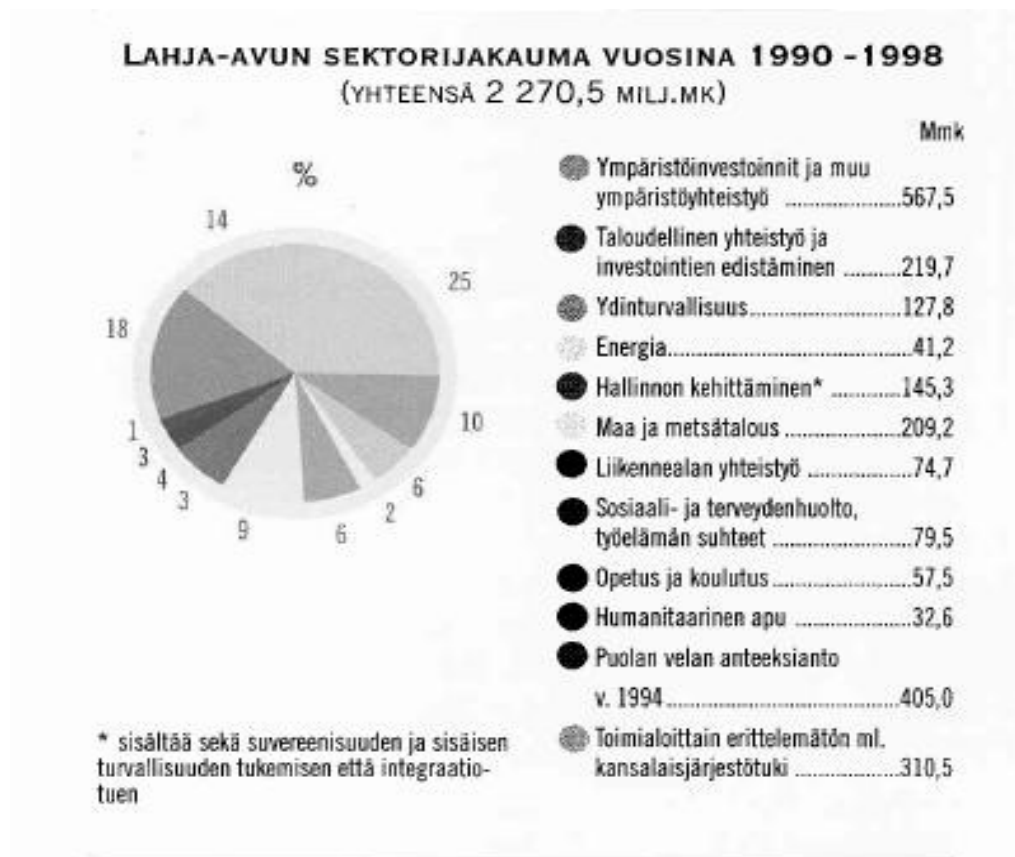
- Suomen Keski- ja Itä-Eurooppa -toimintaohjelma*, heinäkuu (1992). Ulkoasiainministeriön kauppapoliittinen osasto: Helsinki.
- Suomen lähialueyhteistyön hallinnolliset menettelytavat* (2000). FTP International Oy, Finnconsult Oy & Ulkoasiainministeriö, lähialueyhteistyön yksikkö: Helsinki.
- Suomen lähialueyhteistyön toimintaohjelman tiivistelmäjulkaisu* (1999). Ulkoasiainministeriö, lähialueyhteistyön yksikkö: Helsinki.
- Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategia* (2000). Ulkoasiainministeriö, lähialueyhteistyön yksikkö: Helsinki.
- Swyngedouw, E. (2003). *The Marxian Alternative: Historical–Geographical Materialism and the Political Economy of Capitalism*. Teoksessa Sheppard, E. & Barnes, T. J. (toim.): *A Companion to Economic Geography*, 41–59. Blackwell: Oxford.
- Taylor, P. J. (1993). *Political Geography. World-economy, nation-state and locality*. John Wiley & Sons, Inc.: New York.
- Tilastokeskus (2000). *Suomen tilastollinen vuosikirja*:
http://pxweb2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/vuosikirja2004/2000/suom0002.asp (luettu 9.11.2006)
- Tilastokeskus (2004). *Suomen tilastollinen vuosikirja*:
http://pxweb2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/vuosikirja2004/kartat/kar18.asp (luettu 9.11.2006)
- Tilastokeskus (2006): <http://www.stat.fi/meta/til/kvhv.html> (luettu 8.2.2006)
- Tilastokeskus, Venäjä ja Baltia-tietokanta (2006):
<http://pxweb2.stat.fi/database/Ven%E4j%E4%20ja%20Baltia%20-tietokanta/Ven%E4j%E4%20ja%20Baltia%20-tietokanta.asp> (luettu 11.5.2006)
- Toulmin, S., Rieke, R. & Janik, A. (toim.) (1984). *An introduction to reasoning*. Macmillan Publishing Co., Inc.: New York.
- Tykkyläinen, M. (2000). *Mental Borders as Barriers for Industrial Co-Operation*. Teoksessa Ahponen, P. & Jukarainen, P. (toim.): *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*, 69 – 81. SoPhi, Jyväskylän University Printing House: Jyväskylä.
- United Nations Development Program (UNDP):
- (2004) hdr.undp.org/docs/statistics/indices/about_hdi_changes.pdf (luettu 9.5.2006)
- (2006) http://fi.undp.dk/article.asp?Article_id=1488&Category_Id=CONF_OLD (luettu 9.5.2006)

- van Houtum, H. (1998). *The development of cross-border economic relations: A theoretical and empirical study of the influence of the state border on the development of cross-border economic relations between firms in border regions of the Netherlands and Belgium*. Väitöskirja. CentER: Tilburg.
- van Houtum, H. (2000). *Introduction: Current Issues and Debates on Borders and Border Regions in European Regional Science*. Teoksessa van der Velde, M. & H. van Houtum (toim.): *Borders, regions and people. European Research in Regional Science*, 1–11. Pion: London.
- Vihinen, H. (1996). *Maatalous tekstinä. Retoriikka maatalouspolitiikan tutkimisessa*. Teoksessa Palonen, K. & Summa, H. (toim.) 1996. *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*, 221 – 242. Vastapaino: Tampere.
- Williams, J. (2005). *Understanding poststructuralism*. Acumen Publishing Limited: Chesham.

Liite 1. Suomen lähialueyhteistyön rahoitusraamit 1991–2000

Lähialueiden tukemiseen osoitetut määrärahat Venäjän Federaatiossa			
	1991	1992	1999
Ulkoasiainministeriö	70,9 mmk	87,3 mmk	53,1 mmk
Vuosien 1990-1998 välisenä aikana			
Ulkoasiainministeriö	<i>yht. 620,2 mmk</i>		
<i>(lähteet: Ulkoasiainministeriö 7/1992; Ulkoasiainministeriö 1999)</i>			
Karjala Interreg II A -rahoitus (milj. ecua)			
<i>(lähde: Karjala Interreg 1995 - 1999)</i>			
	Interreg II A 1995 - 1999		
EU	<i>13,7 milj. ecua</i>		
Julkinen / kansallinen rahoitus	<i>13,7 milj. ecua</i>		
Yksityinen rahoitus	<i>4,0 milj. ecua</i>		
Yht.	31,4 milj. ecua		
Karjala Interreg III A -rahoitus (milj. euroa)			
<i>(lähde: Interreg III A Karjala)</i>			
	Interreg III A 2000 - 2006		
EU	<i>28,20 milj.euroa</i>		
Julkinen / kansallinen rahoitus	<i>28,20 milj.euroa</i>		
Yksityinen rahoitus	<i>13 milj.euroa</i>		
Yht.	69,4 milj.euroa		
Suomen avustus- ja yhteistyöohjelmien kokonaiskehys lähialueillaan 1990-luvulla yhteensä noin 5,5 miljardia markkaa.			
* Baltian maat, Keski- ja Itä-Euroopan maat ja Venäjän Federaation lähialueet			
* <i>summasta noin puolet on ollut lahja-apua.</i>			
* Pohjoisen ulottuvuuden alueella EU:n Interreg –ohjelmien kokonaiskehys noin 400 miljoonaa euroa kaudella 2000-2006			
<i>(lähde: Suomen lähialueyhteistyön toimintastrategia 26.5.2000)</i>			

Liite 2. Ulkoasiainministeriön lahja-avun jakautuminen sektoreittain 1990–1998



lähde: Ulkoasiainministeriö 1999.

Liite 3. Interreg II A -rahoituksen jakaantuminen toimenpidekokonaisuuksittain

KARJALA INTERREG-OHJELMA

RAHOITUSSUUNNITELMA 1995 - 1999
(Mljl. Ecu)

Toimintalinjat/ toimenpidekokonaisuus	Kokonais- kustannus	Julkinen rahoitus										Yksityinen rahoitus (arvio)
		Julkinen rahoitus yht.	EU:n rahoitus					Kansallinen rahoitus				
			Yht.	EAKR	ESR	EMOTR	Yht.	Valtio	Kunnat	Muut		
TL 1 YRITYSTOIMINTA	12,8	9,8	4,9	3,8	0,0	1,1	4,9					3,0
1.1 Yritysten toimintaympäristö ja yhteistoimintavalmiudet	4,6	4,2	2,1	2,1	0,0	0,0	2,1					0,4
1.2 Markkaintu ja tuotannonliikkeen yritystoiminnan hankkeet	5,2	3,4	1,7	1,7	0,0	0,0	1,7					1,8
1.3 Maaseutuelinkeinot	3,0	2,2	1,1	0,0	0,0	1,1	1,1					0,8
TL 2 OSAAMINEN JA ALUE- YHTIESTYÖ	9,6	8,6	4,3	1,0	3,3	0,0	4,3					1,0
2.1 Yritystoimintaa tukeva osaamisen	4,0	3,0	1,5	0,0	1,5	0,0	1,5					1,0
2.2 Opetus, tutkimus ja kehittämis- toiminta	3,6	3,6	1,8	0,0	1,8	0,0	1,8					0,0
2.3 Alueyhteistyö ja kulttuuri	2,0	2,0	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0					0,0
TL 3 YHTEYDET JA YMPÄRISTÖ	8,0	8,0	4,0	4,0	0,0	0,0	4,0					0,0
3.1 Yhteydet ja rajatoiminnat	5,4	5,4	2,7	2,7	0,0	0,0	2,7					0,0
3.2 Ympäristöyhteistyö	2,6	2,6	1,3	1,3	0,0	0,0	1,3					0,0
TEKNINEN APU	1,0	1,0	0,5	0,4	0,1	0,0	0,5					0,0
YHTEENSÄ	31,4	27,4	13,7	9,2	3,4	1,1	13,7					4,0

lähde: Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan Liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto 1995

Liite 4. Interreg III A -raja-alueohjelman toimintaperiaatteet ja rahoitus

Toimintalinja	Lähtökohdat		
	Yhteinen kulttuuriperintö	Yhteinen luonto	Yhteinen raja
Moderni laukkukauppa	- kulttuurimatkailu - rajaosaaminen	- mekaaninen puunjalostus - kivi- ja malmiklusteri - luontomatkailu	- tietoverkot - rajakaupan logistiikka
Henkiset sillat	- osaamisverkostot - kulttuuriperinteen tallentaminen - kielellinen vuorovaikutus	- luontoelämykset - kansallispuistot	- kansalais- ja tietoyhteiskunta ja tasa-arvo - terveydenhuolto ja pelastustoiminta
Arjen rajanylitys	- esteetön tiedonkulku - rajan ylittävät taide- ja kulttuuritapahtumat	- puhdas ympäristö - ympäristöriskien torjuminen	- rajan hallinto - rajanylityspaikkojen kehittäminen

Toimintalinja	Osuus EU-rahoituksesta, %	EU, meuroa	Valtio, meuroa	Kunnat, meuroa	Yksityinen, meuroa	Yhteensä, meuroa
Moderni laukkukauppa	37,0	10,42	9,22	1,20	9,00	29,84
Henkiset sillat	23,4	6,61	5,91	0,70	1,00	14,22
Arjen rajanylitykset	34,6	9,75	9,15	0,60	3,00	22,50
Tekninen tuki	5,0	1,42	1,42	0,00	0,00	2,84
Yhteensä	100,0	28,20	25,70	2,50	13,00	69,40

lähde: Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan Liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto 2000.

Liite 5. Karjala Interreg alue Euroopassa



lähde: Kainuun liitto, Pohjois-Karjalan Liitto ja Pohjois-Pohjanmaan liitto 1995.