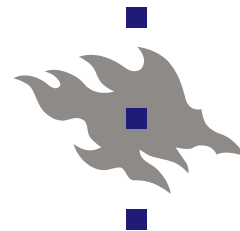




ALEKSANTERI INSTITUUTTI

# **INKERINSUOMALAISTEN TUKIHANKKEEN ARVIOINTI: TIIVISTELMÄ**

Marraskuu 2003



HELSINGIN YLIOPISTO

## **TIIVISTELMÄ**

Helsingin yliopiston Aleksanteri-instituutti sai työministeriöltä tehtäväksi arvioida vuosina 1999-2002 toteutetun Inkerinsuomalaisten tukihankkeen. Arvioinnissa tuli erityisesti selvittää hankkeen tuloksia inkerinsuomalaisten näkökulmasta ja esittää arviointipäätelmien valossa suosituksia vastaavia projekteja varten.

Inkerinsuomalaisten tukihanketta toteutettiin Suomen lähialueyhteistyön puitteissa. Hankkeen kolme päätavoitetta olivat inkerinsuomalaisten työllisyyden parantaminen, kulttuuri-identiteetin vahvistaminen ja elinolojen kohentaminen inkerinsuomalaisten asuinalueilla Inkerinmaalla, Karjalassa ja Virossa. Parantamalla inkerinsuomalaisten elinoloja pyrittiin välillisesti myös siihen, että pysyminen kotialueella muodostuisi houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi paluumuutolle.

Hankkeen kohderyhmänä olivat työikäiset inkerinsuomalaiset. Kokonaisrahoitus oli nelivuotisessa projektissa yhteensä 1.56 miljoonaa euroa.

Hankkeen arvioi Aleksanteri-instituutin kolmihenkinen työryhmä. Arvioinnin keskeiset teemat olivat hankkeen tavoitteiden saavuttaminen työllisyyden, kulttuurin ja vanhusten olojen kehittämisen suhteen, toimintamuotojen mielekkyys edunsaajien näkökulmasta, tiedonkulku toimijoiden välillä ja suositukset tulevaisuuden hankeyhteistyölle. Raportti pohjautuu pääosin haastattelumateriaaliin ja lisäksi hankkeessa laadittuun kirjalliseen aineistoon.

### **Toimintatapa**

Työministeriö toimi hankkeen koordinaattorina ja johti ohjausryhmää, joka koostui eri ministeriöiden ja Inkerin Liittojen edustajista. Hallinnointivastuu oli onnistuneesti Inkerin Liitoilla, joiden aluekoordinaattorit raportoivat säännöllisesti työministeriölle ja ohjausryhmälle. Suomalaisten ministeriöiden yhteistyö sujui erittäin hyvin: tukihanke hahmotettiin kokonaisuutena eikä eri osioiden summana.

Ohjausryhmässä myös tiedonkulku toimi hyvin. Kansalaisjärjestötoimintana Inkerin Liittojen tiedonkulkua voi niinikään pitää onnistuneena. Ohjausryhmä seurasi tukihanketta tehokkaasti, mutta sen olisi vielä pitänyt edellyttää Inkerin Liitoilta systemaattista palautteiden keräämistä ja monitorointia kaikista kursseista.

Paikallisviranomaiset olivat tyytyväisiä tukihankkeen sisältöön ja toivoivat yhteistyötä jatkossakin. On kuitenkin todettava, että paikallisviranomaisten tuki oli periaatteellisella tasolla vahvaa, mutta käytännön tukeen oli rajalliset resurssit.

Toimenpiteiden suunnittelussa tulisi toteuttaa tarvekartoitusta systemaattisemmin ja kirjoittaa epävirallisistakin selvityksistä raportti. Inkerinsuomalaisten oma-aloitteisuutta toimenpiteiden ideoinnissa ja sisältökysymyksissä olisi voitu aktiivisemmin pyrkiä synnyttämään. Päätöksenteossa olivat molemmat sukupuolet edustettuina, mutta tarpeiden määrittelyssä ei huomioitu sukupuolinäkökulmaa. Myöhemmin toteutusvaiheessa naisten tarpeiden huomioiminen tuli esille yksittäisten kurssien osalta.

### **Työllisyys**

Hankkeen päätavoite oli inkerinsuomalaisten työllisyystilanteen parantaminen ja toteutuksen painopisteeksi valittiin ammatillinen koulutus. Inkerinmaalla eli Pietarin/Hatsinan alueella järjestettiin yli 20 ammatillista koulutuskurssia noin 330 henkilölle. Karjalassa järjestettiin 7 kurssia, joissa osallistujia oli yhteensä vajaat 150. Virossa järjestettiin 2 kurssia, joihin osallistui 35 ihmistä.

Koulutusohjelmien sisältö liittyi Karjalassa ja Virossa enimmäkseen rakennusalaan. Inkerinmaalla sisältö vaihteli rakennusalaan eri teknisten alojen korjauskursseihin ja avustajien/sihteerien koulutukseen.

Inkerinmaan alueelle kohdistettiin yli puolet tukihankkeen kokonaisvaroista, joten on loogista, että tulokset erityisesti koulutuksen suhteen olivat siellä vankemmat kuin muualla. Pietariin perustettiin myös inkerinsuomalaisia palveleva työvoimatoimisto. Toisaalta Viron Inkerin Liiton painopisteet olivat enemmän järjestökapasiteetin kehittämisessä eikä hankkeen kautta pyrittykään saamaan merkittäviä positiivisia vaikutuksia työllisyystilanteeseen. Karjala tuli hankkeeseen mukaan vasta sen toisena vuonna, mikä osaltaan heikensi tuloksia.

Inkerinsuomalaisten tukihanketta toteutettiin haasteellisessa toimintaympäristössä. Kurssien työllistämisaikutusta on vaikea tarkasti arvioida, koska luotettavia tietoja kurssilaisten työllistymisestä ja yhteystiedoista eivät Inkerin liitot ole pystyneet ylläpitämään. Vaikka tarkkoja tilastoja kurssilaisten työtilanteesta olisikin, ongelmaksi muodostuisi toimintaympäristön muutosten vaikutus työllisyyteen. Tukihankkeen alkuvaiheessa Venäjää vaivannut työttömyys ei enää vuonna 2003 ole suuri yhteiskunnallinen ongelma.

Kurssilaisten työllistyminen oli riippuvainen monista ulkoisista tekijöistä. Olosuhteisiin nähden on onnistuttu järjestämään suhteellisen hyviä kursseja, vaikka tietyiltä kursseilta valmistautuneista monet eivät ole pystyneet työllistymään alalle matalan palkkatason takia. Menestyksenkäs tulos riippui osittain myös koulutuksen kestosta ja opiskelijoiden lähtötasosta. Työharjoittelu on ollut keskeistä monessa kurssissa ja sitä kautta Liitotkin ovat kehittäneet kontakteja yrityskenttään, mikä on tärkeää jatkotarpeiden selvittämistä silmälläpitäen.

Kurssit olivat tekniikan tasosta riippumatta relevantteja opiskelijoille ja mahdollisuuksien mukaan perehdyttiin myös suomalaiseen tietotaitoon, joka on lisännyt oppilaiden kykyä pärjätä työelämässä. On positiivista, että tukihankkeessa lähdettiin kehittämään yrittäjyyskoulutusta vasta kun sille ilmeni tilaus. Toimintamuodot määräytyivät siten edellytysten perusteella.

Matkailutoiminta on potentiaalisesti erinomainen keino inkerinsuomalaisten parantaa elinmahdollisuuksiaan ja Liitoille kehittää varainhankintaansa. Käytännössä hyväkin potentiaali voi olla vaikea toteuttaa. Jotta matkailutoiminta olisi taloudellisesti kannattavaa, sitä tulisi johtaa normaalina liiketoimintana, mikä taas on hankalaa kansalaisjärjestölle. Selkeä vahvuus on se, että matkailukoulutukseen osallistuneet olivat kaikilla alueilla innokkaita jatkamaan, ja tätä innostusta tulisi hyödyntää.

Inkerinsuomalaisten työvoimatoimistosta on kehittynyt toimiva yksikkö. Vielä on kuitenkin epäselvää, millä aikavälillä se pystyy generoimaan tuloja peittääkseen kohtuullisen osan kuluistaan.

## **Kulttuurin tuki ja vanhusten elinolot**

Suomalaisen kulttuuri-identiteetin vahvistuminen inkerinsuomalaisten nykyisillä asuinalueilla on haastava tavoite. Ei ole selviö, että inkerinsuomalaista kulttuuria pystytään merkittävästi kehittämään. Mitä enemmän paluumuuttoa tapahtuu, sen vaikeammaksi inkerinsuomalaisen kulttuurin ylläpitäminen ja edistäminen muuttuu.

Kulttuurin edistämiseksi perustettiin uusia toimitiloja Inkerinmaalla Hatsinaan ja Virossa Johviin. On ollut tarkoituksenmukaista suunnata varoja näihin kohteisiin, koska ne olivat liittojen prioriteetteja. Molemmissa taloissa on potentiaalia kehittyä merkittäväksi monitoimikeskuksiksi, joissa kulttuurin lisäksi edistetään myös yritystoimintaa ja tarjotaan vanhuksille palveluita.

Karjalassa kulttuuri oli selkeä painopiste Inkerin Liitolle. Toisin kuin muualla, kulttuuritoimintaa tuettiin tapauskohtaisesti ja rahoitusta kohdistettiin erityisesti julkaisutoimintaan ja nuorten kielitaitoon. Karjalassa panostettiin sivistyneistöön monellakin tavalla järjestämällä atk-opetusta ja kirjailijakursseja. Olemassa olevien ryhmien kuten kuorojen toimintaa tuettiin myös. Tukitoimenpiteissä saataisiin kuitenkin parempaa vaikuttavuutta, jos erilliset tuet muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden.

Vanhustenhuoltoon on panostettu tukihankkeessa vain vähän, joten tulosten ei voi olettaa olevan merkittäviä. palvelutalojen henkilöstökoulutus on kuitenkin ollut onnistunutta kaikilla alueilla käytettyjen resurssien puitteissa. Henkilökunnan kouluttaminen lisää työmotivaatiota merkittävästi, joten se vaikuttaa vanhusten oloihin positiivisesti. Inkerinmaalla palvelutalojen johtajien kouluttaminen oli siinä mielessä hyödyllistä, että heidän vaihtuvuus ei ole niin suurta kuin alemman portaan työntekijöiden.

## **Keskeiset johtopäätökset**

Kokonaisuutena tukihanke on ollut hyödyllinen hanke inkerinsuomalaisille. On saatu aikaan inkerinsuomalaisten aktivointia oman tilanteensa parantamiseksi, koska tukihankkeen merkittävin sivuvaikutus oli Inkerin Liittojen kapasiteetin kehitys. Liitoilla on hankkeen seurauksena paremmat edellytykset toimia järjestöinä ja toteuttaa kehitysprojekteja jatkossa. Vuorovaikutusta laajemman jäsenkunnan kanssa olisi voitu tarmokkaammin pyrkiä kehittämään kannustamalla omaaloitteisuutta ja projekti-ideoiden esiintuomista, jotta inkerinsuomalaisia olisi voitu vielä laajemmin aktivoida kehittämään elinolojaan kansalaisjärjestötoiminnan kautta.

Inkerinsuomalaisten tukihankkeessa on tehty pioneerityötä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyössä. Käytännössä tämän hankkeen yhteydessä on osoittautunut, että kansalaisjärjestöt voivat toimia tasaveroisena yhteistyökumppanina viranomaisedustajien kanssa.

Erityisiksi vahvuuksiksi ja heikkouksiksi lasketaan mm. seuraavat seikat:

Kurssien ideointi on ollut eri tahojen yhteistyötä, missä eri alojen asiantuntemus sekä Suomessa että kohdealueilla on pystytty valjastamaan hankkeen käyttöön.

Kehityshankkeissa joustavuus on tärkeää. Uusia tarpeita syntyy hankkeen aikana. Tukihankkeessa on onnistuttu fokuosoimaan toiminta prioriteetteihin, mutta ilman että etukäteen olisi tarkasti määritelty toimintamuodot.

Ammatillisen koulutukseen panostaminen on ollut perusteltua. Hyvän työn saanti on yhä enemmän kiinni koulutuksesta ja ammattitaidosta. Venäjällä on paljon rakennetyöttömyyttä ja uudelleen koulutuksen tarve on suuri, kun ihmisten ammattipätevyys ei vastaa tarjolla olevia työpaikkoja.

Tukihankkeen seuranta oli valtaosin hyvin toteutettua, mutta osallistujapalautteen keräämisessä ja käyttämisessä oli puutteita. Aluekoordinaattoreita olisi voitu edellyttää keräämään palautteet, jotta toimintaa olisi voitu kehittää.

Hankkeessa ei huomioitu sukupuolinäkökohtia, vaikka sekä naiset että miehet pääsivät osallistumaan päätöksentekoon.

Ennakoiden tulevaisuuden EU-jäsenyyttä Virossa olisi kannattanut järjestää kansainvälinen rahoituskurssi hankkeen loppuvaiheessa eikä alussa ja keskittyä EU-rahoitushakemuksiin.

Pietarin työvoimatoimiston ja Hatsinan monitoimitalon rahoitus on riippuvainen Suomen tuesta. Tukihankkeen puitteissa ei vielä onnistuttu alustavasti suunnittelemaan niille itsenäisiä ja riittäviä tulonhankkimiskeinoja.

## **Keskeiset politiikkasuositukset**

### 1. Hankkeet ja tarvekartoitukset

Hankkeiden suunnitteluvaiheessa on kattavasti selvitettävä parhaat lähestymistavat ja asetettava realistiset tavoitteet. Lähtökohdana ei kuitenkaan voida olettaa tarvekartoitusten ratkaisevan kaiken, vaan on oltava realistinen sen suhteen, mitä asioita pystytään arvioimaan ja selvittämään. Nykyinen poikkisektoraalinen lähestymistapa suunnitteluun on hyvä ja sitä kannattaa jatkaa.

Tarvekartoituksissa tulisi kokonaisvaltaisesti hahmottaa taloudellisia ja poliittisia prosesseja sekä instituutioiden toimintaa ja toimivuutta yksilöllisten tarpeiden ohella. Suunnitteluvaiheessa projektien vaikutuksia yksilötasolla ei voida ennakoida ilman yhteyttä institutionaaliseen kehitykseen.

### 2. Paluumuuttopolitiikka

Paluumuuttopolitiikan ja sitä kautta tukihankkeen lähtökohdissa saattaa olla ristiriitaa: toisaalta inkerinsuomalaisilla on paluumuutto-oikeus, ja toisaalta heitä eri toimenpitein tuetaan pysymään kotialueillaan. Tulisi uudelleen pohtia tukitoimenpiteitä suhteessa maahanmuuttopolitiikkaan. Toiminnan tulee olla tarkoituksenmukaista suhteessa perusongelmiin ja käytettävissä oleviin resursseihin.

Jatkossakin tulisi pohtia ennakkoluulottomasti vastausta peruskysymykseen miksi Suomi tukee selostetunkaltaista yhteistyötä Virossa ja Venäjällä. Toisesta näkökulmasta katsottuna tukihanketta ei välttämättä tulisi yhdistää paluumuuttokysymykseen, jos todetaan – niin kuin pitäisi – inkerinsuomalaisten tukemisen kotialueillaan olevan arvokasta sinänsä.

### 3. Visio inkerinsuomalaisten roolista tulevaisuudessa

Inkerinsuomalaiset tulee nähdä voimavarana Suomen lähialueilla riippumatta siitä kummalla puolen rajaa he asuvat. Työskentelyoptioita rajan molemmin puolin tulisi laajentaa. Lisäksi tulisi luoda tehokkaampia väyliä päästä oman alan töihin erityisesti korkeasti koulutetuille paluumuuttajille, joiden tiedot ja taidot muutoin menevät hukkaan sekä yhteiskunnan että yksilön kannalta.

Tulisi myös kannustaa paluumuuttajia ottamaan itselleen vahvempaa roolia Suomen tuessa inkerinsuomalaisille Venäjällä. Tämä edesauttaisi sekä paluumuuttajien sopeutumista Suomeen mielekkään toiminnan kautta että edunsaajia kohdealueilla lisääntyneiden kontaktien kautta.

Kotialueilleen jäävillä inkerinsuomalaisilla on tärkeä tehtävä toimia kansalaisyhteiskunnan aktiivisina jäseninä ja löytää erilaisia tapoja ja projekteja millä kehittää inkerinsuomalaisten tilannetta yhteistyössä kansainvälisten mutta myös paikallisten sidosryhmien kanssa.

### 4. Haasteet lähialueyhteistyöperiaatteiden suhteen

#### *Venäjä*

Jotta Suomen suuntaama tuki inkerinsuomalaisille ei aiheuttaisi tukiriippuvuutta, on tutkittava edellytyksiä ja keinoja siirtää vastuuta tukiprojektien toiminnoista venäläiselle hallinnolle ja

neuvotella venäläisten viranomaisten kyvystä ja halusta ottaa vastuu hankkeista tietyn pisteen jälkeen.

On tärkeää huomata, että tukemalla inkerinsuomalaisia ja heidän järjestötoimintaansa voidaan osaltaan vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan vahvistumiseen Venäjällä ja siten myös vaikuttaa myönteisesti maan kehityksen suuntaan.

### *Viro*

Kun lähialueyhteistyörahoja tuskin enää voidaan käyttää uusiin hankkeisiin Virossa, tulisi päämäärätietoisesti suunnitella miten jatkaa inkerinsuomalaisten tukemista Suomen muiden budjettivarojen ja EU:n eri rahoitusinstrumenttien turvin. Käytännössä yhteistyö ei tule vähentymään vaan päinvastoin kasvamaan, kunhan EU:n rahoitusmahdollisuudet osataan hyödyntää.

Virossa olisi vielä keskityttävä Itä-Virumaan alueen tukemiseen.

Viron EU-jäsenyyden myötä yhteistyötä voi suunnata uudelle uralle ns. kolmikanta-yhteistyön kautta. Tässä olisi kyseessä kolmenvälinen yhteistyö Viron, Venäjän ja Suomen välillä, jossa suomalais-virolaisrahoitteisia yhteishankkeita toteutettaisiin Venäjällä. Vaikka ”kolmikantayhteistyössä” olisi monia historiallisia, poliittisia ja taloudellisia haasteita, mahdollisuudet sen toteuttamiseen kannattaisi selvittää.

## **Keskeiset toimenpide-ehdotukset**

### 1. Suunnittelu

- Tiivistetään yhteistyötä liike-elämän järjestöjen kanssa ja kehitetään verkostoja niiden ja koulutusta tarjoavien oppilaitosten kesken. Verkostoidutaan laajemmin yrityskentässä inkerinsuomalaisten työvoimatoimiston palveluiden markkinoimiseksi. Voidaan harkita liike-elämän järjestöjen edustajille roolia työvoimatoimiston toiminnassa ja kurssien suunnittelussa.
- Ammattikurssien suunnittelussa voisi realiteettina huomioida sen, että osa koulutettavista muuttaa Suomeen. Lähtökohtana pidettäisiin edelleen ehdottomasti työllistymistä Venäjällä. Ei kuitenkaan koulutettaisi aloille, joilla jo on – tai on ennustettavissa – työttömyyttä tai työllistymisvaikeuksia Suomessakin.
- Tehdään tarvekartoitusta ja projekti-ideoiden etsintää ruohonjuuritasolla ja kehitetään keinoja, joilla aloitteellisuutta tuetaan ja ehdotuksia kanavoidaan.
- Suomea koskevien sitoumusten ja Suomen periaatteiden mukaisesti tulisi jatkossa huomioida sukupuolinäkökulma toimintojen suunnittelussa. Toimenpiteiden seurantaan voidaan kehittää menetelmiä, joilla tarkastella miten toimenpiteet ovat vaikuttaneet sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen.
- Harkitaan kurssimaksujen käyttöönottoa, koska työttömyys ei enää Venäjälläkään ole akuuttia. Siten varmistettaisiin osallistujien kiinnostus ja sitoutuminen kurssin käyntiin. Kurssimaksuja voidaan soveltaa kurssikohtaisesti ja harkita vapautusta tai alennuksia mm. työttömille.

### 2. Koulutus

- Keskitytään ammattikoulutuksessa enenevässä määrin aloihin joissa palkkataso on vähintään keskitasoa. Mahdollisuuksien rajoissa järjestetään pitkiä kursseja: mieluummin toteutetaan vähemmän kursseja, mutta tarpeeksi kattavia ammattitaitojen oppimiseksi. Sisällytetään työnhakutaitojen oppimismoduuli ammattikurssien loppujaksoon.

- Pidetään kiinni suomalaisen toimintakulttuurin standardeista systemaattisen osallistujapalautteen keruun suhteen sekä suomalaisten että paikallisten oppilaitosten koulutuskursseissa. Tarvittaessa ohjeistetaan paikallisia opettajia opetuksen laadun tarkkailun ja oppilasnäkökulman tärkeydestä, jottei niitä mielletä vain pakollisiksi toimenpiteiksi.
- Suomenkielen opettajien täydennyskoulutusta pidetään jatkossakin painopisteenä, jotta opetuksen taso vielä nousee nykyisestä.
- Suomalaisten oppilaitosten kilpailuttamisessa huomioidaan kaikki mahdolliset ja uudet oppilaitokset – vaikka tunnettujen yhteistyökumppanien kanssa työskentely olisi helpompaa – jottei käytettäisi vain kapealta pohjalta valittuja oppilaitoksia toteuttajatahoina.

### 3. Matkailu-, yrittäjyys- ja tiedotuskoulutus

- Selvitetään kysymykset Inkerin Liittojen mahdollisuudesta toimia kansalaisjärjestönä matkailualalla ja saada siitä tuloja.
- Matkailualan koulutusta varten kehitettäisiin Inkerin Liittojen yhteinen projekti, jossa tarjottaisiin palvelupaketteja suomalaisten ja paikallisten matkatoimistojen kautta. Mahdollisena kohderyhmänä olisivat suomalaiset eläkeläisryhmät.
- Tulisi vertailla kuinka resurssit parhaiten riittävät yrittäjyyskoulutuksessa: onko yrittäjähautomo vai yrittäjyysneuvonta tuloksellisempaa resurssien käyttöä. Yrittäjyysneuvonnassa resurssit riittäisivät selvästi useamman aloittelevan yrittäjän tukemiseen.
- Tiedotuskoulutuksessa ei ole syytä liiaksi painottaa internet-pohjaisen tiedotuksen kehittämistä liittojen sisällä, koska käytännössä sekä vanhojen että nuorten ihmisten mahdollisuudet käyttää internetiä ovat toistaiseksi rajalliset. Liittojen ja paikallisseurojen yhteydenpitoa toisiinsa ja ulkomaille internetin välityksellä puolestaan tulisi lisätä jo kustannussyistä. Inkerin Liittojen ja niiden tarjoamien palveluiden tunnettuuden lisääminen hyvillä www-sivuilla on tärkeää.

### 4. Vanhustenhuolto

- Jatketaan yhteistyötä viranomaistasolla koko sosiaali- ja terveyssektorin kehittämiseksi.
- Koulutetaan kotipalvelutyöntekijöitä ja neuvoteltaisiin viranomaisten kanssa heidän palveluistaan inkerinsuomalaisille vanhuksille.
- Koulutetaan työpaikkakouluttajia/-ohjaajia vanhusten palvelutaloissa, jotta usein vaihtuville alimman tason avustajille pystyttäisiin antamaan perustiedot ja -taidot työhönsä.

### 5. Yleinen taso

- Viron EU-jäsenyyden luomaa uutta tilannetta silmälläpitäen voidaan miettiä miten järjestää EU-rahoitushakemuskoulutusta Viron Inkerin Liitolle ja seuroille vielä ennen EU-jäsenyyden alkamista.
- Virossa saatua oppia kansalaisjärjestötoiminnasta tulisi viedä eteenpäin. Viranomaistasolla tulisi selvittää, onko Suomen ja Viron viranomaisilla kiinnostusta inkerinsuomalaisiin liittyviin yhteishankkeisiin Venäjällä ja vastaavasti onko Venäjällä halukkuutta vastaanottaa tällaista tukea.