



# Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa

Ilkka Eisto,  
Simo Palviainen,  
Soile Pohjonen,  
Hilikka Vihinen (toim.)



Maa- ja elintarviketalous 80  
108 s., 3 liitettä

# **Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa**

Ilkka Eisto, Simo Palviainen,  
Soile Pohjonen ja Hilikka Vihinen (toim.)

Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos  
Helsingin yliopisto, Rikos- ja prosessioikeuden sekä  
oikeuden yleistieteiden laitos  
MTT Taloustutkimus

ISBN 952-487-020-7 (Painettu)  
ISBN 952-487-021-5 (Verkkajulkaisu)  
ISSN 1458-5073 (Painettu)  
ISSN 1458-5081 (Verkkajulkaisu)  
[www.mtt.fi/met/pdf/met80.pdf](http://www.mtt.fi/met/pdf/met80.pdf)

Copyright

MTT

Kirjoittajat

Julkaisija ja kustantaja

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

[www.mtt.fi/mttl](http://www.mtt.fi/mttl)

Jakelu ja myynti

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

Puhelin (09) 56 080, telekopio (09) 563 1164

sähköposti [julkaisut@mtt.fi](mailto:julkaisut@mtt.fi)

Julkaisuvuosi

2006

Painopaikka

Vammalan Kirjapaino Oy

Kannen kuvat

Simo Palviainen ja Ilkka Eisto

# Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa

Ilkka Eisto<sup>1)</sup>, Simo Palviainen<sup>2)</sup>, Soile Pohjonen<sup>3)</sup> ja Hilikka Vihinen<sup>4)</sup> (toim.)

<sup>1)</sup> Karjalan tutkimuslaitos, PL 111, 80101 Joensuun yliopisto, etunimi.sukunimi@joensuu.fi

<sup>2)</sup> Yhteiskuntapolitiikan laitos, PL 111, 80101 Joensuun yliopisto, etunimi.sukunimi@joensuu.fi

<sup>3)</sup> Oikeustieteellinen tiedekunta, Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos, PL 4, 00014 Helsingin yliopisto, etunimi.sukunimi@helsinki.fi

<sup>4)</sup> MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki, etunimi.sukunimi@mtt.fi

## Tiivistelmä

Joensuun ja Helsingin yliopistojen sekä MTT Taloustutkimuksen yhdessä toteuttamassa monitieteisessä tutkimushankkeessa analysoitiin sopimuksellisuuden soveltuvuutta uudeksi maaseutupolitiikan kokonaisvaltaisen toteutuksen toimintamuodoksi. Laadullisessa tutkimuksessa hyödynnettiin toimintatutkimuksen menetelmää. Tarkastelussa keskityttiin erityisesti niihin sopimuksellisuuteen kytkeytyviin kehittämistoimiin, joita paikalliset toimintaryhmät soveltavat omissa projekteissaan.

Käsillä olevassa tutkimusraportissa kartoitetaan niitä sektoripolitiikkojen toimeenpanon ja lainsäädännön ongelmia, joita maaseudun uuden sopimuksellisuuden soveltamiseen liittyy. Lisäksi analysoidaan hallinnon ja asiakkaan yhteistoiminnan kehittämistarpeita ja ongelmia sekä välittäjäorganisaatioiden roolia erilaisten resurssien ja toimintojen yhdistäjänä.

Sopimuksellisuudelle ei ole vakiintunut kattavaa sisällöllistä määrittelyä tai toimintatapaa, mikä ilmenee kirjavina tulkintoina ja moninaisina toiminnallisina kokeiluina. Uudella sopimuksellisuudella viittaamme uutta yhteistoimintaa kehittävään toimintakulttuurin muutokseen, joka toteutuu julkishallinnon ja paikallistoimijoiden yhteistyön tuloksena.

Sopimuksellisuus on yksi ilmaus kolmannen sektorin toimijoiden ja julkishallinnon suhteesta kumpuavista muutos- ja kehittämistarpeista. Suomalainen maaseutu tarvitsee uusia ratkaisuja, jotka kykenevät aiempaa paremmin ottamaan huomioon asuin-, väestö-, palvelu- ja toimeentulorakenteissa tapahtuneet muutokset. Sopimuksellisuudessa ja sopimusperusteisessa kehittämistoiminnassa nousevat esiin myös maaseudulle ominaisten piilevien työ- ja toimeentulonlähteiden varaan rakentuvat mahdollisuudet, jotka muutoin todennäköisesti ajautuisivat julkisten järjestelmien tai markkinoilla organisoituvan taloudellisen toiminnan marginaaliin. Ajatus sopimuksellisuudesta kumpuaa myös niistä organisatorisista hallinnon ja projektinhallinnan ongelmista, jotka käytännön maaseudun kehittäjät kokevat joko kustannuksia kasvattavina tai toimintaansa hankaloittavina.

Sopimuksellisuus on herättänyt laajaa kiinnostusta niin maaseudun paikallisten toimintaryhmien kuin sektorihallinnon toimijoiden keskuudessa. Toimintatapaa hyödynnetään ja kehitetään tulevilla ohjelmakaudella kaikkiaan 23:ssa

LEADER-toimintaryhmän toteuttamassa hankkeessa. Uusi sopimuksellisuus on yksi voimassaolevan maaseutupoliittisen kokonaisohjelman toimenpiteistä ja se on saanut osakseen kannatusta sekä ohjelmasta annetuissa lausunnoissa että ohjelmaa kommentoivissa puheenvuoroissa. Lisäksi sopimuksellisuuden ideaa on kehitelty paikallis- ja aluetasolla siten, että sen avulla voitaisiin parantaa maaseudun työllisyyttä myös harvaan asutuilla maaseutualueilla.

Sopimuksellisuus vastaa useisiin maaseutupolitiikan ajankohtaisiin kehittämishaasteisiin. Vuorovaikutteisilla hallinto- ja suunnittelukäytäntöillä pyritään lähentämään eri tason viranomaisia muihin kehittämistyöhön osallistuviin tahoihin. Paine hankehallinnon keventämiseen ja byrokratian purkamiseen koetaan vahvana ja siihen haetaan ratkaisuja. Kaikilla tutkimuksessa tarkastelluilla hallinnonaloilla yhtenä keskeisenä kehittämiskohteena on hallintorajat ylittävä yhteistyö. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden lisääntyessä ja arkipäiväistyessä käytännön kysymykseksi on noussut myös mahdollisten välittäjäorganisaatioiden tarve.

---

*Asiasanat: sopimuksellisuus, maaseutupolitiikka, ennakoiva oikeus*

---

# Contractualisation in Finnish rural policy

Ilkka Eisto<sup>1)</sup>, Simo Palviainen<sup>2)</sup>, Soile Pohjonen<sup>3)</sup> and Hilikka Vihinen<sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Karelian Institute, P.O.Box 111, FI-80101 University of Joensuu, Finland,  
forename.surname@joensuu.fi

<sup>2)</sup> Department of Social Policy, P.O.Box 111, FI-80101 University of Joensuu, Finland,  
forename.surname@joensuu.fi

<sup>3)</sup> Faculty of Law, Department of Criminal Law, Procedural Law and General Jurisprudential  
Studies, P.O. Box 4, FI-00014 University of Helsinki, Finland,  
forename.surname@helsinki.fi

<sup>4)</sup> MTT Agrifood Research Finland, Economic Research, Luutnantintie 13, FI-00410 Helsinki,  
Finland, forename.surname@mtt.fi

## Abstract

The University of Joensuu, the University of Helsinki and MTT Economic Research conducted together a multidisciplinary research project about contractualisation in Finnish rural policy. The aim of the project was to analyse the applicability of contractualisation as a holistic way to implement rural policy. The methods used in the project were qualitative, especially those of action research. The analysis concentrated on those commonly used development measures and policy sectors in which contractualisation potential is obvious.

This research report outlines the problems with the application of contractualisation in legislation and in the implementation of sectoral policies. The developmental needs and the problems in the cooperation between the administration and the client are also analysed, as well as the role of intermediary organisations in uniting different resources and functions.

There is no fixed definition for contractualisation, which has in practice led to multiple adaptations and experiments. With contractualisation we refer to the qualitatively new setting in which the public sector and local actors collaborate and relate to each other. The new setting is a result of the process in which the societal partners jointly seek practical solutions.

Contractualisation is a response to several current challenges in developing rural policy. The aim of interactive practices is to bring public authorities at different levels and other rural policy actors closer to each other. There is a strong pressure to lessen the administration of projects and to dismantle bureaucracy. In all administrative sectors analysed in this study, cross-sectoral cooperation over administrative borders is a central element of the new policy design. The role of intermediary organisations also comes up as partnerships between the public and private sector become more and more common.

---

*Index words: contractualisation, rural policy, proactive law*

---

# Esipuhe

Sopimuksellisuus on herättänyt laajaa kiinnostusta niin maaseudun paikallisten toimintaryhmien kuin maaseutupolitiikan toimeenpanoa ohjaavan hallinnon piirissä. Eri puolilla maata on parhaillaan käynnissä useita hankkeita, joissa uutta toimintatapaa kehitetään. Tulevalla EU:n ohjelmakaudella lähes puolet LEADER-toimintaryhmistä hyödyntää sopimuksellisuutta hanketoiminnassaan. Uusi sopimuksellisuus on yksi voimassaolevan maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toimenpiteistä ja se on saanut osakseen kannatusta sekä ohjelmasta annetuissa lausunnoissa että ohjelmaa kommentoivissa puheenvuoroissa

Käsillä oleva julkaisu on yksi vuosina 2004–2006 toteutetun *Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa* -tutkimushankkeen työn tuloksista. Hankkeen toteuttivat yhteistyössä MTT Taloustutkimus sekä Joensuun ja Helsingin yliopistot. Hanketta koordinoi Joensuun yliopiston Karjalan tutkimuslaitos. Kaksivuotista tutkimushanketta rahoitti Maa- ja metsätalousministeriö ja se kuului Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän valtakunnallisiin tutkimushankkeisiin.

Hankkeessa on selvitetty uuden sopimuksellisuuden toiminnallisia tulkintoja ja kehitetty tältä perustalta niihin soveltuvia sopimus- ja sopimisrakenteita yhteistyössä maaseudun toimijaverkostojen kanssa. Tämän näkökulman pohjalta hankkeessa on selvitetty nykyisiin hallintokäytäntöihin kytkeytyviä lainsäädännön ja toimeenpanon ongelmia.

Hankeen projektiryhmään kuuluivat tutkijoina YTT Simo Palviainen (Joensuun yliopisto), maaseutupolitiikan professori Hilikka Vihinen (MTT Taloustutkimus), Suomen Akatemian tutkijatohtori, dosentti Soile Pohjonen (Helsingin yliopisto), YTM Antti Willman (Joensuun yliopisto) ja VTM Kanerva Kuokkanen (MTT Taloustutkimus). Lisäksi ryhmään kuuluivat mm. hankkeen toimintaryhmäyhteyksistä vastannut amanuenssi oik. yo. Silja Kaasalainen (Joensuun yliopisto) sekä hankkeessa kesällä 2006 harjoittelijana toiminut hall. yo. Sanna Ovaska (Tampereen yliopisto).

Julkaisun artikkeleiden eri versioita kommentoivat ympäristöpolitiikan professori Pertti Rannikko ja tutkija YTT Mikko Kumpulainen Joensuun yliopistosta. Julkaisun taitosta vastasi tutkimussihteeri Jaana Ahlstedt (MTT Taloustutkimus).

Haluamme lausua parhaat kiitokset yhteistyökumppaneillemme, rahoittajalle, haastatteluihin osallistuneille henkilöille sekä kaikille julkaisun toteutuksessa mukana olleille.

Joensuussa ja Helsingissä, kesäkuussa 2006

*Ilkka Eisto*  
Joensuun  
yliopisto

*Simo Palviainen*  
Joensuun  
yliopisto

*Soile Pohjonen*  
Helsingin  
yliopisto

*Hilikka Vihinen*  
MTT  
Taloustutkimus

# Sisällysluettelo

Kirjoittajat .....	8
Termit ja lyhenteet .....	9
1 Johdanto	
<i>Simo Palviainen ja Ilkka Eisto</i> .....	10
2 Sopimuksellisuus ja sopimusperusteinen maaseudun kehittäminen	
<i>Simo Palviainen</i> .....	21
3 Sopimuksellisuus käytännön kehittämistyössä – havaintoja ympäristöhankkeista	
<i>Antti Willman, Sanna Ovaska ja Ilkka Eisto</i> .....	53
4 Maaseudun kehittäminen ennakoivan oikeuden ja ennakoivan sopimisen näkökulmasta	
<i>Soile Pohjonen</i> .....	68
5 Hallinto-oikeudellisia huomioita sopimuksellisuudesta	
<i>Silja Kaasalainen</i> .....	77
6 Sopimuksellisuus uutena politiikkatoimena	
<i>Hilkka Vihinen ja Kanerva Kuokkanen</i> .....	86
Liite 1. Komission ehdotus maaseudun kehittämispoliitikaksi ohjelmakaudella 2007–2013	
Liite 2. Sopimuksellisuuden piirteitä sisältäviä kehittämishankkeita	
Liite 3. Sopimuksellisuus maaseutupoliitikassa tutkimushankkeessa toteutetut haastattelut ja toimintatutkimukselliset yhteydet	



## **Kirjoittajat**

*Eisto, Ilkka*, YTM, tutkija, Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos

*Kaasalainen, Silja*, oik. yo., Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta

*Kuokkanen, Kanerva*, VTM, tutkija, MTT Taloustutkimus

*Ovaska, Sanna*, hall. yo., Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos

*Palviainen, Simo*, YTT, lehtori, Joensuun yliopisto, Yhteiskuntapolitiikan laitos

*Pohjonen, Soile*, OTT, Suomen Akatemian tutkijatohtori, VT, dosentti, Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos

*Vihinen, Hilikka*, VTT, maaseutupolitiikan professori, MTT Taloustutkimus

*Willman, Antti*, YTM, tutkija, Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos

## Tekstissä käytetyt termit ja lyhenteet

CAD	Contrat d'Agriculture Durable ("Kestävän maatalouden sopimusjärjestelmä"); CTE:n jatko-ohjelma
CAP	Common Agricultural Policy; yhteinen maatalouspolitiikka (YMP)
CTE	Contrat Territorial D'exploitation; Maatilan seutusopimus. Ranskalainen maatalouden ympäristötukijärjestelmä
EAGF	European Agricultural Guarantee Fund; Euroopan maatalouden tukirahasto eli "maataloustukirahasto"
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development; "maaseuturahasto"
EU	Euroopan unioni
LEADER	Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale ("Yhdysreitit maaseudun talouden kehittämiseen tähtävien toimenpiteiden välillä"). Ohjelma, jonka tarkoitus on tukea maaseudun kehittämistä EU:n Yhteisöaloiteohjelma
LED	Local economic development; paikallinen taloudellinen kehitys
LFA-tuki	Support for Less Favoured Areas; EU:n maatalouden luonnonhaittakorvaus
METSO	Etelä-Suomen metsiensuojeluohjelma
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
NATURA 2000	Eurooppalainen luonnonsuojelualueverkosto
OPM	Opetusministeriö
POMO	Paikallisen omaehtoisuuden suomalainen maaseutu-ohjelma. Tarkoitettu niille alueille, joilla ei EU:n yhteisöaloiteohjelmaa LEADER-ohjelmaa voitu toteuttaa
STM	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
TM	Työministeriö
YM	Ympäristöministeriö
YMP	Yhteinen maatalouspolitiikka (CAP)
YTR	Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä
WTO	World Trade Organisation; maailmankauppajärjestö

# 1 Johdanto

Maaseutua koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa on viime vuosina tuotu voimakkaasti esiin, että erityinen *maaseutusopimus* tai *yhteisöllinen töiden välitys* voisivat tuoda uusia ratkaisuja maaseudun erityisongelmien ratkaisuille. Kuluvan vuosikymmenen alussa Suomessa ryhdyttiin valmistelemaan maaseudun muutoksen huomioon ottavaa maaseutusopimusmallia. Tarkastelunäkökulmasta ja toimijakohtaisista odotuksista riippuen uuteen maaseutupolitiikan instrumenttiin kohdistettiin ja kohdistetaan yhä monia erilaisia sisältöllisiä tulkintoja. Esimerkiksi ympäristökysymysten yhteydessä maaseutusopimuksella on viitattu julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden väliseen toimintoja säätelevään ja ohjaavaan sopimusjärjestelmään (esim. Palviainen 2004, Palviainen & Eisto 2000), mutta sillä voidaan tarkoittaa myös väljempää sopimusperusteista toimintaa. Kummassakin tapauksessa sopimuksen piiriin lukeutuvat maaseudulla tuotettavien ympäristö- ja julkishyödykkeiden lisäksi myös sellaiset tuotteet ja palvelut, jotka kilpailevat vapailla markkinoilla tuotettujen palveluiden kanssa. Tällaisia voivat olla mm. maaseudun hoivapalvelut, erityisryhmille suunnatut kiinteistöjen ylläpito- ja kunnostustehtävät sekä eräät metsätalouden tehtävät (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003). Maaseutusopimuksen ympärillä käyty keskustelu on heijastanut maaseudun rakenteiden ja toiminnallisen ympäristön muutosta. Samalla siinä kiteytyvät maaseudun uusien toimijaryhmien tarpeet, joiden täyttämiseen nykyiset hallinnolliset ja toiminnalliset rakenteet ovat osoittautumassa riittämättömiksi.

Ei ole sattumaa, että juuri ympäristöasiat ovat olleet uuden toimintamuodon kehittämisen kannalta keskeisessä asemassa. Yhtäältä maaseudun läpikäymä yhteiskunnallinen muutos on vaarantanut useiden arvokkaiden elinympäristöjen ja luonnonarvojen jatkuvuutta. Aktiivitulojen määrän vähetessä ja maatalouden rakenteiden sekä toimintojen muuttuessa luontoarvojen ylläpito ei onnistu pelkästään maatalouden oheistuotteena, vaan niiden rinnalle tarvitaan uusia erikoistuneita toimintoja, jotka vastaavat maaseudun väestö- ja tuotantorakenteiden alueellisiin eroihin nykyisiä järjestelmiä paremmin. Maisemanhoidon tarpeet lisääntyvät jatkuvasti, mutta työn kysyntä ja tarjonta eivät aina kohtaa toisiaan. Toisaalta maa- ja metsätalous ovat viime vuosina joutuneet useiden maaseutuun kytkeytyvien luonnonsuojelun intressiristiriitojen areenaksi. Viimeaikaiset suojeluratkaisut ovat nostaneet esiin maaseutuun kohdistuvien toimintapolitiikkojen ja voimassa olevien hallintokäytäntöjen kehittämistarpeen, mutta niiden yhteydessä on avautunut myös uusia mahdollisuuksia luonnonsuojelun ja paikallisen kehittämisen tavoitteiden yhdistämiselle.

Maaseudun kehittämistyön menetelmät, toteuttajatahot ja rahoitusmahdollisuudet ovat viime vuosina monipuolistuneet ja edelleen monipuolistumassa. Tämä

näkyvyyden hankkeiden runsaslukuisuutena ja toimintatapojen alueellisena vaihteluna. Usein hanketoimintaa vaivaavat kuitenkin toiminnan hajanaisuus ja projekteille leimallinen satunnaisuus. Samansisältöiset maaseutuhankkeet toimivat toisistaan erillään ilman että tieto siirtyisi niiden välillä ja että kokemuksia vaihdettaisiin, jolloin toiminnot usein hajaantuvat liian erillisiksi ja pienimuotoisiksi hankkeiksi. Ympäristöasioiden rinnalla uusille toimintamuodoille on havaittu olevan ilmeistä tarvetta myös monilla muilla sektoreilla.

## Sopimuksellisuus

Sopimuksellisuus on herättänyt laajaa kiinnostusta niin maaseudun paikallisten toimintaryhmien kuin sektorihallinnon piirissä. Toimintatapaa hyödynnetään ja kehitetään tulevalle ohjelmakaudella kaikkiaan 23:ssa LEADER-toimintaryhmän toteuttamassa hankkeessa. Uusi sopimuksellisuus on yksi voimassa olevan maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toimenpiteistä ja se on saanut osakseen kannatusta sekä ohjelmasta annetuissa lausunnoissa että ohjelmaa kommentoivissa puheenvuoroissa. Lisäksi sopimuksellisuuden ideaa on kehitelty paikallis- ja aluetasolla siten, että sen avulla voitaisiin parantaa maaseudun työllisyyttä myös harvaan asutuilla maaseutualueilla.

Lähtökohtana on jo maaseutusopimustyöryhmän työssä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003) esiin noussut havainto, että rakenteellisten tai hallinnollisten ongelmien vuoksi maaseudun työt ja töiden tekijät eivät usein kohtaa toisiaan. Tilanteen parantamiseksi on kehitetty toimintatapaa, jolla maaseudun hajallaan olevien sirpaleisten työtehtävien ja tarpeiden kirjo sekä niiden potentiaaliset tekijät onnistuttaisiin saattamaan yhteen aiempaa tuloksellisemmin. Maaseutupolitiikassa sopimuksellisuudella viitataan maaseudun toimintojen yhdistämiseen joustavan työn- ja hyödykkeiden välitysmekanismien avulla, joka samalla täydentää yksityisellä ja julkisella sektorilla jo olemassa olevia järjestelmiä. Tavoitteena on julkisen ja yksityisen sektorin dynaamisuuden lisääminen ja niiden toimintojen joustava ja toisiaan täydentävä yhdistäminen. Maaseutupoliittisessa yhteydessään sopimuksellisuus ei viittaa julkisen toiminnan ulkoistamiseen eikä sen yhteydessä puututa nykyisten työehtosopimusjärjestelmien rakenteisiin tai toimivuuteen. Uuden sopimuksellisuuden tavoitteena on vähentää tekemätöntä työtä ja hyödykkeiden vajaakäyttöä sekä eri toimijaryhmiä maaseudun kehittämistyöhön sitouttamalla edistää yhteiskunnan hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta.

Sopimuksellisuudelle ei ole muodostunut laajapohjaista ja vakiintunutta sisällöllistä määrittelyä tai toimintatapaa, mikä ilmenee käsitteen saamina kirjavina sisältötulkintoina ja moninaisina toiminnallisina kokeiluina. Sopimuksellisuuden eri merkityssisältöjä hahmotettaessa on hyvä erottaa toisistaan avainkäsitteet: 1) *uusi sopimuksellisuus*, 2) *sopimusperusteinen kehittäminen* ja 3) *sopimustoiminta*. Uudella sopimuksellisuudella viittaamme uutta yhteistoimintaa

kehittävään toimintakulttuurin muutokseen, joka toteutuu julkishallinnon ja paikallistoimijoiden välisen yhteistyön tuloksena. Sopimusperusteisen kehittämisen ideana puolestaan on luoda menettelytapoja, joilla yhteisiä asioita voitaisiin hoitaa joustavasti ja toimijoita sitouttavasti. Kolmannella ydinkäsitteellämme, sopimustoiminnalla, ymmärrämme jostain asiasta sopimista, jota ei voi kuitenkaan täysin erottaa itse tekemisestä. Kehittämistyössä sopimustoimintaan kytkeytyy miltei aina myös projektinhallintaa, toiminnan suunnittelua, johtamista ja uusien sisältöjen kehittämistä.

Sopimuksellisuus ilmentää kolmannen sektorin toimijoiden ja julkishallinnon suhteesta kumpuavia muutos- ja kehittämistarpeita. Suomalainen maaseutu tarvitsee kokonaisuudessaan uudentyypisiä toimintamuotoja, jotka kykenevät aiempaa paremmin ottamaan huomioon maaseudun asuin-, väestö-, palvelu- ja toimeentulorakenteissa tapahtuneen muutoksen. Samalla sopimuksellisuudessa ja sopimusperusteisessa kehittämistoiminnassa nousevat esiin myös maaseudulle ominaisten piilevien työ- ja toimeentulonlähteiden varaan rakentuvat mahdollisuudet, jotka muutoin rajatuvat julkisten järjestelmien tai markkinoilla organisoituvan taloudellisen toiminnan marginaaliin. Lisäksi keskustelu sopimuksellisuudesta heijastaa niitä organisatorisia hallintokäytäntöjen ja kehittämishankkeiden projektinhallinnan kehittämistarpeita, jotka käytännön kehittämistyössä mukana olevat toimijat ovat kokeneet ongelmallisiksi joko toiminnan kustannuksia kasvattavina tai toiminnan vaikuttavuutta ehkäisevinä.

*Uuden sopimuksellisuuden* käsitteessä korostuvat oikeudenmukaisuus ja paikallisuus. Siinä pyritään korkeamman luottamustason sopimukseen ja kokonaisvaltaiseen sopimiseen. Sopimuksellisuus näyttäytyy pikemminkin erilaisina kommunikatiivisina ja vapaaehtoisina prosesseina kuin valmiiksi linjattuina, ylhäältä ohjattuina hallintokäytäntöinä ja toimintamalleina. Käytännössä tämä tarkoittaa myös hallinnon kehittämistä mm. eri sektoreiden välistä yhteistyötä lisäämällä. Maaseudun sopimuksellisuudella pyritään myös saattamaan maaseudun tekemättömät työt ja työntekijät yhteen kehittämällä uusia toimintatapoja ja työn organisoinnin mahdollisuuksia.

”Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa” -tutkimushankkeessa on selvitetty uuden sopimuksellisuuden toiminnallisia tulkintoja ja kehitetty tältä perustalta niihin soveltuvia sopimus- ja sopimisrakenteita yhteistyössä maaseudun toimijaverkostojen kanssa. Tämän näkökulman pohjalta hankkeessa on selvitetty nykyisiin hallintokäytäntöihin kytkeytyviä lainsäädännön ja toimeenpanon ongelmia. Keskeisiksi kysymyksiksi ovat nousseet julkisen ja yksityisen toiminnan välittäjäys ja mahdollisten uusien välittäjäorganisaatioiden tarpeellisuus.

Suomen maaseutu ja maaseutupolitiikka kokonaisuudessaan ovat omaleimaisia. Projektikehittäminen on tullut jäädäkseen. Sitä ei toteuteta pelkästään maaseututyössä, vaan se näyttää muotoutuvan mm. osaksi valtion virastojen ja kuntien

toimintaa. Nykytilanteessa ei enää voida puhua organisaatioiden ”normaaleista” toiminnoista ja kehittämisprojekteista erikseen, vaan projektityö on nähtävä kiinteänä osana organisaatioiden tavanomaista toimintaa. Siten tämänkin tutkimushankkeen aikana alkuun lähteneitä kehittämisprojekteja ja niiden toimintoja tulee jatkaa ja viedä eteenpäin, mikäli sopimuksellisuuden toiminnallisia sisältöjä halutaan jatkossa kehittää.

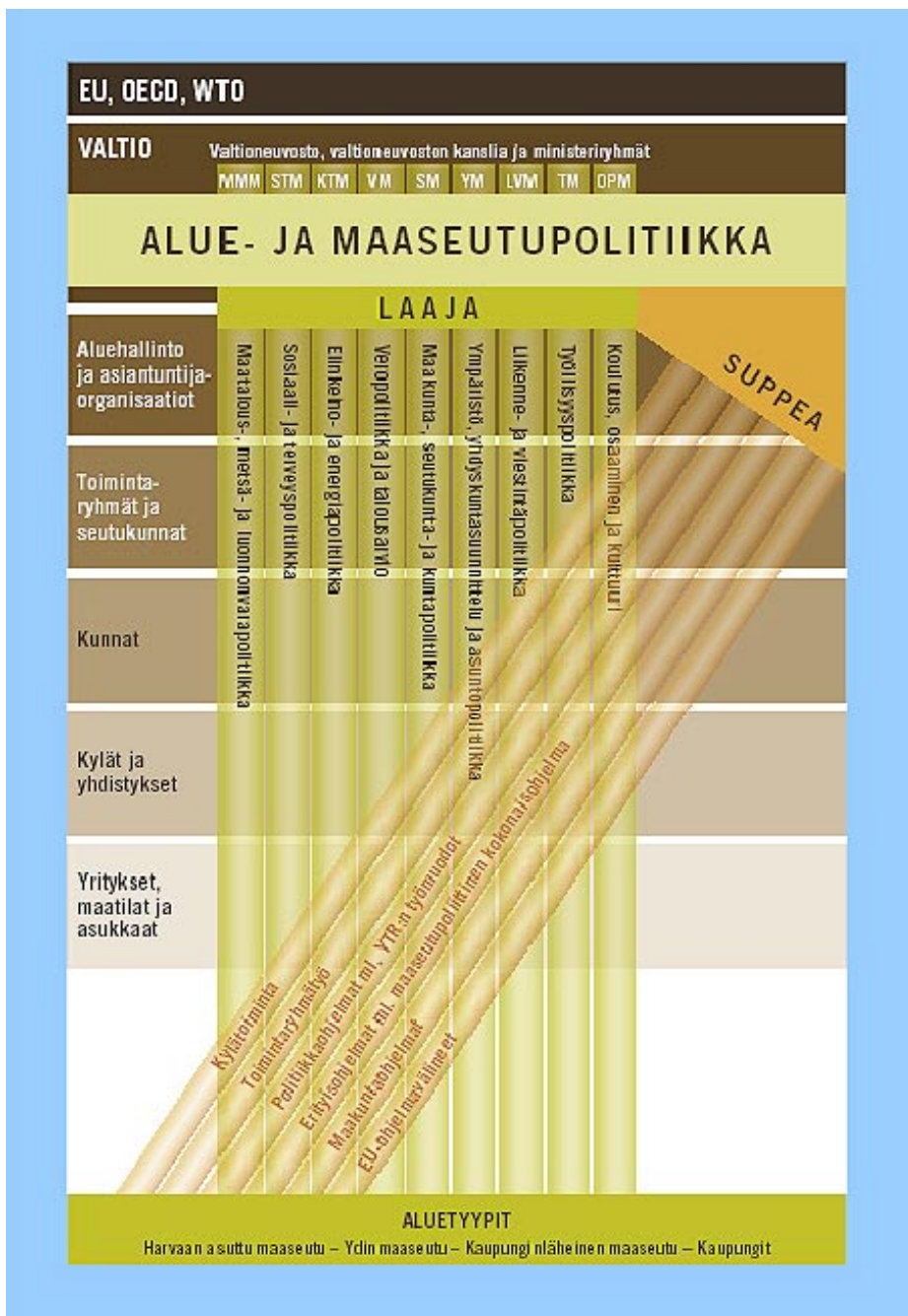
Sopimuksellisuuden idean ydinsisällöt sijoittuvat lähelle useita teorioita, jotka tarkastelevat poliittista toimintaa tai kehittämistyötä. Tällaisia ovat mm. uusi julkisjohtaminen (*New public management*), kommunikatiivinen suunnitteluteoria, verkostoteoriat, sosiaalisen pääoman teoria, keskustelu paikallisen hallinnan (*local governance*-) teoriasta sekä kumppanuusajattelu. Teoreettisten lähestymistapojen lisäksi sopimuksellisuuden tematiikka on ollut esillä monissa käytännön kehittämistyön uudemmissa suuntauksissa kuten *global-grant* -ideassa tai paikallisen taloudellisen kehittämisen (LED) ideologiassa.

## **Maaseudun kehittämisen rakenteet ja toimintapolitiikat**

Euroopan yhteisön aluekehittäminen tapahtuu ohjelmaperusteisesti. EU-ohjelmat eivät ole vain yksittäisten toimijoiden rahoitusmuoto, vaan kehittämistoiminta perustuu keskeisiltä osin alueelliseen tai paikalliseen kehittämisohjelmaan. Ohjelmaperusteisessa kehittämistoiminnassa yksittäiset hankkeet ovat työkaluja, joilla kehitysohjelmiin kirjattuja tavoitteita pyritään toteuttamaan. Työkaluja voidaan kuitenkin muokata alueellisista ja paikallisista tarpeista käsin. Tulevalla ohjelmakaudella esimerkiksi LEADER-tyyppinen toiminta tulee laajenemaan jossain määrin ja kattanee Suomen osalta koko maan eikä vain joitakin rahoituskilpailussa hyvin menestyneitä alueita.

Ranskan CAD-sopimusten (entinen CTE) taustalla vaikuttaa tarve löytää maaseudulle uusia, käytännössä toimivia työ- ja ansiomahdollisuuksia sekä helpottaa elinkeinon sopeutumista markkinoiden muuttuviin kilpailurakenteisiin. Tämä, niin kuin muukin maaseudun kehittäminen tapahtune tulevaisuudessa,kin suurelta osin hankkeisiin pohjautuvan aluekehittämistyön avulla.

Rakenteellisesti maaseutupolitiikka on totuttu Suomessa jakamaan kahteen osaluueeseen: laajaan ja suppeaan maaseutupolitiikkaan (ks. Kuva 1). Suppealla maaseutupolitiikalla viitataan sekä ylikansallisten, kansallisten että alueellisten ja paikallisten toimijoiden suoriin kehittämistoimiin. Laajan maaseutupolitiikan sisältö muodostuu eri toimintapolitiikan sektorien suorista ja epäsuorista maaseudulle kohdistuvista vaikutuksista ja toimenpiteistä. Kaiken kaikkiaan niin maaseutupolitiikan käytännön työ kuin sen suunnittelukin perustuu verkostomaiseen työskentelyyn. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman laati Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR), joka on yhdeksän ministeriön ja lukuisten organisaatioiden yhteinen elin. Se toimii apuna myös kokonaisuohjelman esityksiä toteutettaessa.



Kuva 1. Maaseutupolitiikan järjestelmä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, 2004).

Maaseutupoliittisilla kokonaisohjelmilla on Suomessa jo 15 vuoden ajan tuotu julkiseen keskusteluun keskushallinnon päätösten maaseutuvaikutuksia, linjattu erityisesti suppean maaseutupolitiikan toimintaa sekä luotu varsin yksityiskohdaisia tavoiteluetteloita maaseudun kehittämiseksi. Ensimmäinen maaseutupoliittinen kokonaisohjelma valmistui vuonna 1991. Sen jälkeen niitä on laadittu vuosina 1996, 2000 ja 2004. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma on yksi neljästä valtakunnallisesta erityisohjelmasta. Muut ovat osaamiskeskusohjelma, saaristo-ohjelma ja aluekeskusohjelma. Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman lähtökohtana on, että eri politiikanalojen päätökset ovat vaikuttavinta alue- ja maaseutupolitiikkaa, mutta sektoripolitiikat eivät aina pysty toimimaan riittävästi yhteistyössä keskenään eivätkä siten kykene tarkastelemaan maaseutukysymyksiä kokonaisvaltaisesti. Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman avulla haetaan kielteisiä vaikutuksia vähentäviä keinoja ja rakennetaan ja vahvistetaan poikkihallinnollista toimintaa ja samalla luodaan holistista kuvaa maaseudusta ja sen kehittämisestä.

Vaikka maaseutupoliittisten kokonaisohjelmien laadinnassa on jatkuvasti hyödynnetty edellisistä ohjelmista ja niiden toteuttamisesta saatuja kokemuksia, on myös ohjelmien laadintaprosesseja pyritty kehittämään. Viimeisintä kokonaisohjelmaa laadittiin mm. maakuntaseminaarien ja -neuvottelujen avulla ja sitä johti vuoden ajan toiminut ministerityöryhmä. Valmisteluun näyttävät vaikuttaneen sekä tarve ohjelmaprosessin laajentamiselle että halu politisoida ohjelma- valmistelua.

Maaseutupolitiikan lähtökohtana on maaseutukäsite, jossa maaseutu ajatellaan moninaisten toimintojen ja toimijoiden toisistaan poikkeavina alueina. Suomessa maaseudun kehittämisen peruslähtökohtia ovat kokonaisvaltaisen maaseutunäkemyksen lisäksi myös ohjelmallisuus ja paikallisuus. Siten perinteinen maaseutuajattelu, jonka ytimenä on maatalous, on pyritty muokkaamaan paremmin suomalaista todellisuutta vastaavaksi. Maatalous on maaseudun eräs toiminto, mutta se ei muodosta koko perusrakennetta, jolle muun maaseudun kehittäminen voitaisiin perustaa. Suomalaisen maaseutupolitiikan ajatuksena on katsoa maaseutua eräänä yhteiskunnan jäsentämisen ulottuvuutena, jolloin maaseudusta muodostuu politiikan kysymys, eikä sitä jäsennetä aluekehittämisen osana tai maatalouden kautta (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004, s. 22).

Tällä hetkellä erityisiä kehittämisaloja maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa ovat (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004, s. 21) etätyö, elintarvikkeiden valmistus, hyvinvointipalvelut, kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus, kulttuuri, kylien kehittäminen, luonnontuoteala, maaseutumatkailu, maaseutuneuvonta, maaseutututkimus, maaseudun naiset, nuoriso, osaaminen, puutuoteala, syrjäinen maaseutu, sopimuksellisuuden vahvistaminen maaseudulla, toimintaryhmätyö sekä työn ja yrittäjyyden eri muodot.



Maaseudun asukkaat, paikalliset yhdistykset ja yritykset sekä alueen kuntien edustajat voivat muodostaa yhdessä paikallisen toimintaryhmän, jonka tulee järjestäytyä oikeustoimikelpoiseksi yksiköksi, esimerkiksi yhdistykseksi. Paikallinen toimintaryhmä laatii alueelleen kehittämissuunnitelman (LEADER-ohjelma), jossa määritetään alueen kehittämistarpeet, etsitään ratkaisuvaihtoehtoja ongelmiin sekä hyödynnetään alueen vahvuuksia. Ryhmä vastaa myös ohjelman toteutumisesta. LEADER:issa korostetaan erityisesti paikallista, asukkaiden omaa aktiivisuutta, ja siten ohjelma täydentää esimerkiksi kylätoimintaa. LEADER:iin kuuluu myös ryhmien vahva verkostoituminen ja yhteistyö. LEADER-ohjelman periaatteena on, että maaseudun asukkaat päättävät itse kotiseutunsa kehittämisestä. Paikalliset kehittämishankkeet hakevat LEADER-yhdistykseltä rahoituksen hankkeisiinsa, jotka ovat yleensä varsin pienimuotoisia. Hakijana voi olla yksittäinen henkilö, useampi henkilö yhdessä tai esimerkiksi pienyritys tai yhdistys. LEADER+ -ohjelmasta on rahoitettu vuosina 2000–2006 noin 4 000 hanketta. (Maa- ja metsätalousministeriö 2005).

Euroopan yhteisön vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella Suomen maaseutupoliittisista tavoitteista on muodostettu neljä toimintalinjaa<sup>1</sup>, joita ovat 1) Maa- metsätalouden kilpailukyvyyn kehittäminen, 2) Ympäristön ja maan hoito, 3) Maaseudun elämänlaadun parantaminen ja maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen sekä 4) LEADER-toimintatapa, jota sovelletaan osittain myös kaikissa edellä luetelluissa kolmessa toimintalinjassa. Uuden rahoituskauden linjat näyttävät käytännössä olevan erillään toisistaan, vaikka rinnakkaisuuteen ja yhdensuuntaiseen kehitykseen pyritäänkin. Tällä hetkellä ei vielä näytä siltä, että neljännen linjan toimenpiteillä kyettäisiin luomaan eri linjojen välille liittäviä elementtejä tai muodostamaan kaikkia linjoja koskevia toimintasisältöjä. Linjaukset tähtäävät kuitenkin alhaalta ylöspäin suuntautuvan maaseudun kehittämisen vahvistamiseen. LEADER-tyyppisen toimintatavan laajentaminen kattamaan kaikki toimintalinjat kuvaa samalla maatalouskeskeisen maaseudun kehittämisen vähenemistä ja maaseutupoliittisen ajattelun ja holistisen maaseutupolitiikan vahvistumista.

## **Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa -tutkimus**

Joensuun ja Helsingin yliopistojen sekä Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen toteuttama monitieteinen tutkimushanke analysoi sopimuksellisuuden soveltuvuutta uudeksi maaseutupolitiikan kokonaisvaltaisen toteutuksen toimintamuodoksi. Hanke edustaa luonteeltaan laadullista tutkimusotetta ja sen toteutuksessa on hyödynnetty toimintatutkimuksen metodiikkaa. Toimintatutkimuksessa tutkijat keräävät aineistoaan osallistumalla käytännön toimintaan (Kuula 1999, Susiluoma 2001). Ratkaisevassa asemassa on uuden toimin-

---

<sup>1</sup> Linjat on esitelty tarkemmin liitteessä 1.

nallisen muutoksen aikaansaaminen tai vakiintuneiden toimintakäytäntöjen suuntaaminen uudelleen.

Toimintatutkimuksen ote soveltui verrattain hyvin maaseutupolitiikan kentälle uutena ilmiönä rantautuneen uuden sopimuksellisuuden käytäntöjen kehittämiseen ja analysointiin. Menetelmä on kuitenkin vaativa, sillä kenttätö muodostuu helposti runsaasti aikaa ja tutkimusresursseja kuluttavaksi. Hankkeemme ei ollut tässä suhteessa mitenkään poikkeuksellinen. Osallistuminen usean toimintaryhmän kehittämistyöskentelyyn vaati jo toiminannan koordinoitua toteutuksen osalta huomattavasti ”normaalia” laadullista tutkimusta enemmän panoksia, mitkä lyhyessä hankkeessa olivat poissa muusta tutkimustyöstä. Kukin hanke muodostaa oman ainutkertaisen toiminnallisen pienoismaailmansa, joka etenee omien itselleen tyypillisten kontekstuaalisten ehtojen ja aikataulujen mukaisena. Päätettyään osallistua tämän tyyppiseen toimintaan tutkijan voi olla yllättävänkin vaikeaa muodostaa itselleen analyysiin tarvittavaa etäisyyttä tutkimuskohteeseensa. Näin aineiston keruu tulee osaksi analyysiä ja samalla hämärtää tutkijan rooleja sekä aktiivisena toimijana että tutkivaa kohdetta analysoivana ja raportoivana ulkopuolisena tarkkailijana. Lyhyen kaksivuotisen tutkimuksen aikana tutkija ei voi tulla osaksi tutkimiaan kehittäjäyhteisöjä. Toisaalta hankkeen tutkijoihin kohdistettiin odotuksia toimia myös sopimuksellisuuden idean soveltamisessa ilmenneitä oikeudellisia tai hankehallinnollisia ongelmia ratkovana konsulttina. Paitsi sopimusperusteisten kehittämiskäytäntöjen kehittämisen haasteista, tämä kertoo myös niistä lukuisista kehittämistyöhön patoutuneista juridis-hallinnollisista ongelmista joihin kaivataan uudistavia ratkaisuja.

### *Tutkimuskysymykset*

Hankkeen peruslähtökohtana on ollut halu tarkastella erityisesti niitä sopimuksellisuuteen kytkeytyviä kehittämistoimenpiteitä, joita paikalliset toimintaryhmät toteuttavat omissa projekteissaan. Nämä kehittämistoimenpiteet käynnistyivät varsin hitaasti ja näyttääkin siltä, että sopimusperusteisen kehittämisen ensimmäisiä käytännön kokemuksia voidaan laajemmin raportoida vasta tulevan ohjelmakauden aikana.

Käsillä olevassa tutkimusraportissa kartoitetaan lainsäädännön ja sektoripolitiikkojen toimeenpanon odotettavissa olevia ongelmia suhteessa maaseudun uuteen sopimuksellisuuteen. Lisäksi olemme selvittäneet myös sekä hallinnon että hallinnon asiakkaan yhteistoiminnan vuorovaikutuksen lisäämisen tarpeita ja ongelmia sekä välittäjäorganisaatioiden avulla tapahtuvan resurssivarantojen yhdistämisen mahdollisuuksia. Ennen kaikkea tarkoituksena on pohtia eri tieteidien näkökulmasta niitä uusia käytännön mahdollisuuksia, joita sopimuksellisuus tai sopimusperusteinen maaseudun kehittäminen voivat tarjota.

## *Tutkimusaineistot*

Raportin tutkimusaineisto<sup>2</sup> muodostuu haastatteluista, joiden kohteina oli 7 toimintaryhmien toteuttamaa kokeiluhanketta. Lisäksi toteutimme 4 ministeriöiden edustajien ryhmähaastattelua. Haastatteluihin osallistui yhteensä 23 henkilöä. Lisäksi aineistoa kertyi 12:sta työ- tai ohjausryhmästä, joiden työhön osallistuimme. Tutkimushankkeen aikana tätä aineistoa kerättiin osallistumalla yhteensä 55 tapaamiseen, seminaariin tai kokoukseen. Nämä tapaamiset olivat keskeisin väylä, jonka kautta tutkimushanke piti jatkuvaa yhteyttä toimintakentälle. Lisäksi työssä on hyödynnetty runsaasti myös muuta aihepiiriä käsittelevää lähdemateriaalia, kuten hankesuunnitelmia ja -raportteja sekä hanke-rekistereiden tietoja.

## *Tutkimusraportin rakenne*

Tutkimusraportissa sopimuksellisuutta tarkastellaan maaseutusosiologian, politiikantutkimuksen sekä oikeustieteen näkökulmista. Vaikka hankkeen tutkijat toimivat keskenään jatkuvassa vuorovaikutuksessa<sup>3</sup> ja kokosivat keskeisen osan tutkimusaineistoista yhdessä, ei sopimuksellisuudesta haluttu muodostaa kuitenkaan yhtenevää käsitystä tai löytää sille tieteidenvälistä määrittelyä. Sopimuksellisuus-tematiikka sijoittuu laaja-alaisesti eri toimintapolitiikkojen kentälle. Samalla se liittyy keskeisiltä osin kolmannen sektorin ja julkishallinnon välisen suhteen kehittämiseen.

Käsillä olevassa raportissa tutkijat tarkastelevat omista näkökulmistaan käsin sopimuksellisuuden suhdetta maaseutupolitiikkaan. Pohdimme eri tieteenalojen näkökulmasta niitä uusia käytännön mahdollisuuksia, joita sopimuksellisuus ja sopimusperusteinen maaseudun kehittäminen voivat maaseutupolitiikassa avata.

Simo Palviaisen artikkeli avaa sosiologisen näkökulman sopimuksellisuuteen ja tarkentaa sen keskeisiä käsitteitä. Palviainen pohtii empiirisen aineiston pohjalta sopimuksellisuuden kehittämistarpeita myös hallinnon näkökulmasta.

Antti Willmanin, Sanna Ovaskan ja Ilkka Eiston sekä Silja Kaasalaisen artikkelit avaavat kehittämistoiminnan käytäntöihin ja hallinnolliseen ohjaukseen liittyviä näkökulmia sopimuksellisuuteen. Artikkelissaan Willman, Ovaska ja Eisto pohtivat sopimusperusteisen ympäristönhoidon sopimuksellisen toteuttamisen mahdollisuuksia ja Kaasalainen analysoi kriittisesti sopimusperusteista kehittämistyötä hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta.

---

<sup>2</sup> Tutkimusaineisto on kuvattu yksityiskohtaisesti liitteessä 3.

<sup>3</sup> Hankkeen aikana tutkijat kokoontuivat yhteensä 17 kertaa.

Soile Pohjonen tarkastelee uuden sopimuksellisuuden ja ennakoivaan oikeuteen kytkeytyvän ajattelun välistä suhdetta. Keskeisenä kysymyksenä hän tarkastelee käytännön hallintotoimintaan liittyvän sopimustoiminnan oikeudellisen analyysin suhdetta sopimuksellisuuden periaatteisiin.

Raportin päättää Hilikka Vihisen ja Kanerva Kuokkasen sopimuksellisuutta toimintapolitiikkana analysoiva artikkeli, jonka keskeinen empiria avaa keskuhallinnon näkökulmasta nousevia kysymyksiä sekä tekee yhteenvedon sopimuksellisuudesta uutena maaseutupoliittisena toimintana.

Valittuun tarkastelutapaan on vaikuttanut ratkaisevasti se, että kenttätöön edessä kävi selväksi, että niin toimintaryhmytyössä kuin hallinnonkin piirissä sopimuksellinen ajattelu vasta hakee ominaisinta sisältöään. Tutkimushankkeemme aikana osallistuimme aktiivisesti useiden toimintaryhmien työskentelyyn ja pyrimme aikaansaamaan ja ylläpitämään kriittistä keskustelua sopimuksellisen toiminnan tarpeesta, edellytyksistä ja ehdoista. Seuraavissa luvuissa pohdimme näitä kysymyksiä tarkemmin. Lopulliset sopimuksellisen toiminnan käytännön mahdollisuudet ja rajat määräytyvät kuitenkin vasta parhaillaan toteutettavissa ja käynnistävissä kehittämishankkeissa tehtävän työn tuloksena.

## **Kirjallisuus**

Commission of the European Communities 2004. Proposal for a council regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) COM(2004)490 final 2004/0161(CNS) Brussels, 14.7.2004.

Commission of the European Communities 2005. Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines for Rural Development (Programming period 2007–2013) (presented by the Commission) Brussels, 5.7.2005

Eisto, I. ja Palviainen, S. 2005. Promoting regional development through management of natural resources. Basis and background for action. Metsähallitus. Savonlinna. Nettijulkaisu. Saatavissa internetistä: [http://www.eurowetlands.org/adm/documents/WP2%20Raportti\\_englanti.pdf](http://www.eurowetlands.org/adm/documents/WP2%20Raportti_englanti.pdf).

Kuula, A. 1999. Toimintatutkimus, kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Vastapaino, Tampere.

Maa- ja metsätalousministeriö 2005. Suomen LEADER+ -ohjelma. Saatavissa internetistä: [http://www.mmm.fi/tuet/maaseudun\\_kehittamisrahoitus/leader+/](http://www.mmm.fi/tuet/maaseudun_kehittamisrahoitus/leader+/). 12.12.2005.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003. Maaseudun uudet työt. Suomalainen maaseutusopimus keskusteluun. Maaseutusopimustyöryhmän julkaisu 7. Helsinki.

- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004. Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005–2008. Suomen Printman Oy. Hyvinkää.
- Palviainen, S. ja Eisto, I. 2000. Maatalouden ja maaseudun ympäristöpoliittiset uudistukset. Sopimusjärjestelmiä koskevia pohdintoja. Maaseudun uusi aika 8:3. Maaseudun uusi aika -yhdistys, s. 38–49.
- Palviainen, S. 2004. Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuu yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. 70. Joensuu.
- Susiluoma, H. 2001. Maaseudun kehittäminen osallistuvan toimintatutkimuksen näkökulmasta. Ekologinen visio 2011. Chydenius-instituutin tutkimuksia. N:o 4. Kokkola.

## **2 Sopimuksellisuus ja sopimusperusteinen maaseudun kehittäminen**

Laajemmassa merkityksessään sopimuksellisuus tarkoittaa uudella tavalla suunniteltua ja organisoitua toimintaa, johon viittaamme *sopimuksellisuuden tai sopimusperusteisen kehittämistoiminnan* käsitteillä. Sopimuksellisuudessa ei ole kyse julkisen sektorin tiukasti kontrolloimasta, esimerkiksi maataloustukijärjestelmän kaltaisesta sopimusjärjestelmästä, vaan enemmänkin julkishallinnon ja maaseudun toimijoiden välistä uutta yhteistoimintaa kehittävästä toimintakulttuurin muutoksesta. Keskeisenä tavoitteena on aikaansaada julkisen sektorin ja paikallistoimijoiden välille keskusteleva ja neuvotteleva yhteys, jossa toimijat ovat tasavertaisessa asemassa ja kommunikaation merkityksellä on tunnustettu arvo.

Tässä artikkelissa tarkastellaan sopimuksellisuuden peruseriaatteita ja lähtökohtia. Lisäksi artikkelissa analysoidaan toimijahaastatteluja ja tuodaan esille eri toimijaryhmien omaksumia näkökulmia sopimuksellisuuteen ja sen mahdollisuuksiin uutena maaseudun kehittämisen välineenä. Artikkelin empiirinen aineisto on koottu hyödyntämällä toimintatutkimuksen metodiikkaa, ja monet artikkelissa tarkastelluista kysymyksistä ovat alunperin tulleet esille toimintatutkimuksen yhteydessä.

### **Sopimukset ja sopiminen**

Käsillä olevassa julkaisussa sopimuksellisuus ymmärretään uutena aiemmasta poikkeavana toiminnan tapana. Sopimuksellisuudella on kuitenkin yhtymäkohtia myös sopimukseen ja sopimiseen, jotka ovat modernin yhteiskunnan perustointoja. Niitä harjoitetaan sekä muodollisesti että epämuodollisesti (formaalisti ja informaalisti), osin jopa huomaamatta miltei kaikessa inhimillisessä toiminnassa. Usein kohtaamme tilanteita, joissa emme edes huomaa käyttäytyvämmme yhteisesti sovittujen normien tai tapojen mukaan.

Sopimuksilla ja sopimuksellisuudella on keskeinen asema pitkälle viedyn työnohjauksen yhteiskunnissa kuten länsimaissa. Sopimukset ymmärretään yleisesti osapuolten välisen sopimisen kirjallisina dokumentteina. Sopiminen voi koskea mitä moninaisimpia asioita. Käytännössä sopimukset ovat usein moniulotteisia ja voivat koskea useita toimijoita. Sopimisen tasot ja muodot vaihtelevat ja usein yksittäisiltä näyttävät sopimukset ovat purettavissa ajallisesti ja teknisesti toisiinsa limittyvien sopimistapahtumien joukoiksi.

Hyyryläinen (2000, s. 302–303) määrittää kaksi sopimuksellisuuden muotoa, horisontaalisen (”vaakasuuntaisen”) ja vertikaalisen (”pystysuuntaisen”)

sopimuksellisuuden<sup>4</sup>. Horisontaalisesta sopimuksellisuudesta on kyse silloin, kun sopijaosapuolten välillä vallitsee epäsymmetrinen suhde. Sopijapuolet ovat keskenään tasavertaisessa asemassa, mutta sopimuksen kohteena oleva asia voi olla myös toiselle osapuolelle sisällöltään tai vaikutuksiltaan merkittävämpi. Esimerkkinä tällaisesta sopimuksellisuudesta Hyyryläinen mainitsee kuntien välisen yhteistyön.

Vertikaaliseen sopimiseen sisältyy hierarkkinen suhde, joka vallitsee usein esimerkiksi työnantajan ja työntekijän tai valtion keskushallinnon ja alueorganisaation välillä. Molempia em. sopimusjärjestelyitä on löydettävissä kaikilta tasoilta ja nykyaikaisia organisaatioita voidaan jopa kutsua horisontaalisten ja vertikaalisten sopimusjärjestelyiden verkostoiksi (ks. Glegg 1990).

Hyyryläisen (2000, s. 300–301) mukaan yksilöidenväliset sopimukset ovat helposti ymmärrettäviä, mutta kun tarkastellaan kollektiivisen toiminnan sopimuksellisuutta, problematiikka mutkistuu samaan tapaan kuin kollektiivinen rationaalisuus poikkeaa yksilötason rationaalisuudesta.

Julkisia organisaatioita koskevissa sopimusprosesseissa on keskeistä, että kansalaiset voivat osallistua mahdollisimman laajasti itseään koskevaan päätöksentekoon ja päätösten valmisteluun. Tätä edellyttävät myös monet periaatteelliset toimintanormit kuten EU:n subsidiariteettiperiaate tai ympäristökysymyksissä vaikkapa Århusin sopimus (ks. esim. Convention on... 1998).

Kaikkien kansalaisten tai asianosaisten hyötyjä ei ole käytännössä mahdollista maksimoida samoin kuin yhteisiä päätöksiä ei voida toteuttaa kaikkien osapuolten mieltymysten mukaisesti. Silti osallistamisen ja asiasisältöjen kommunikatiivisen käsittelyn avulla ainakin osa toimijoiden preferensseistä voidaan selvittää. Haluttaessa yhdistää erilaisia preferenssejä, kommunikaation (vuoropuhelu, dialogi) avulla voidaan päästä lähemmäksi tavoiteltua ratkaisua. Kommunikatiivinen prosessi on monella tapaa hedelmällisempi kuin hegemoninen (ylhäältäpäin johdettu) toimintatapa, mutta se vaatii toteuttajiltaan sitoutumista ja panostusta prosessin toteutukseen. Keskustelua on pidettävä yllä myös ristiriitoja kohdatessa, sen on oltava rehellistä, ja kaikilla asianosaisilla on oltava todelliset vaikutusmahdollisuudet. Näiden edellytysten täytyessä voidaan saavuttaa perinteisiä vertikaalisia menetelmiä parempia ja kestävämpiä ratkaisuja.

### *Korkean ja matalan luottamustason sopiminen*

Eräitä keskeisimpiä rakenneosia ihmisten välisessä kanssakäymisessä ovat luottamus ja siihen kytkeytyvät kommunikatiiviset prosessit, joita voidaan pitää

---

<sup>4</sup> Tässä yhteydessä sopimuksellisuus-termi viittaa erityisesti sopimukseen ja sopimusten tekemiseen. Yleisellä tasolla tässä teoksessa sopimuksellisuuden käsitettä käytetään laajemmassa mielessä, tosin riippuen tieteenalasta ja kirjoittajan intresseistä.

Taulukko 1. Luottamuksen kategoriat ja niiden luonne (pohjana Hyyryläinen 2000, s. 307).

Ulottuvuudet	Matala luottamustaso	Korkea luottamustaso
suhteen luonne	määrällinen, yksityiskohtainen	periaatteellinen, yleistasoinen
osapuolten suhde	mekaaninen	kokonaisvaltainen
pakotteet	yksityiskohtaisia	yleistasoisia
luottamuksen menetyksen seuraus	rikkeet identifioitavissa, voidaan korjata yksilöidysti	rikkettä järkyttää suhteen perustaa, korjaaminen vaikeaa

myös erilaisten sopimusten peruslähtökohtina (esim. Ruuskanen 2001, s. 46–47). Koska luottamus on sopimusten keskeinen perusta, voidaan luottamus eli toisin sanoen sopimisen lähtökohdat kuvaavasti jakaa kahteen luonteeltaan ideaalityyppiseen kategoriaan, joiden luonnetta kuvataan taulukossa 1.

Usein *Matalan luottamustason* sopimussuhde on luonteeltaan määrällinen, ja sopimuksen sisältö ja sopimusehdot määritellään yksityiskohtaisesti. Osapuolten suhde määrittyy periaatteessa mekanistisesti. Mikäli osapuolten luottamus murtuu, määrittävät pakotteet yksityiskohtaisesti ja rikkeet ovat identifioitavissa. Täydellistä luottamuksen menetystä ei kuitenkaan tapahdu, vaan sopimusrikkomusten yksilöity korjaaminen on mahdollista.

Matalan luottamustason sopimukset ovat luonteeltaan lähellä viranomaismääräyksiä, jollaisia ovat esimerkiksi maatalouden ympäristötukisopimukset. Niissä ei kuitenkaan varsinaisesti ole kyse sopimuksista tässä tarkoitettussa mielessä, koska toisella osapuolella ei ole mahdollista etukäteen vaikuttaa sovittavan asian sisältöön, muotoon, voimassaoloon tai työn/palvelun hintaan. Arkielämässä sopimuksiksi kutsutaan usein sellaisiakin järjestelyjä, jotka eivät pohjimmiltaan ole tässä tarkoitettulla tavalla luonteeltaan sopimuksia. Sopimuksellisudessa on kyse paluusta sopimisen juurille; kommunikatiivisesta toiminnasta ja molempien sopijaosapuolten tavoitteiden yhteensovittamisesta.

*Korkean luottamustason* sopimussuhde on luonteeltaan periaatteellinen. Osapuolet suhtautuvat toisiinsa kokonaisvaltaisesti, eikä suhdetta voida analysoida pelkästään toiminnan kautta, koska osapuolten suhde muodostuu usein läheiseksi ja luottamukselliseksi. Mikäli luottamus menetetään, järkyttyy koko suhteen perusta, eikä korjaaminen ole helppoa. Sopimuskohtaiset pakotteet ovat vakavia yleistasoisia sanktioita, eikä rikkeitä voida korjata yksilöidysti.

Tasapainoilemme kaikissa sosiaalisissa tilanteissa ja valinnoissamme luottamuksen ja epäluottamuksen kanssa, ja joudumme määrittämään tilannekohtai-



sesti, missä määrin luotamme muihin toimijoihin. Luottamus ja epäluottamus ovat molemmat vallitsevia olotiloja, ja kun luottamuksemme jotakin toimijaa kohtaan kasvaa, vahvistuvat samalla korkeaan luottamiseen liitetyt ehdot. Siirtymä matalasta luottamustasosta korkeaan on liukuma, eikä kyseessä ole kahden erilaisen ”luottamusluokan” jyrkkärajainen jako.

Mikäli korkean luottamustason sopimus rikotaan, on tilanteen korjaaminen huomattavasti vaikeampaa kuin matalan luottamustason sopimuksissa, koska rikkominen aiheuttaa koko sopimuspuhjan sortumisen. Tämä vaikuttaa myös osapuolten vastuunottoon, joka on korkean luottamustason sopimuksissa syvempää ja kokonaisvaltaisempaa kuin matalan luottamustason sopimuksissa.

Sopijapuolten luottamuksen toimintatilaan vaikuttavat erityisesti luottamuksen laadulliset tasot. Mikäli yhteiskunnassa toimijoiden luottamus on matalaa, muodostuu myös sopimuksellisuuden perusta matalaksi. Seurauksena sopimusten institutionaalinen sääntely muodostuu tiukaksi. Pelivaraa ei jää, eivätkä luottamukseen liittyvät vaihtoehtoiset toimintatavat mahdollista toimijoiden aktiivisen vastuunoton lisääntymistä (Ilmonen & Jokinen 2002, s. 244–245). Luottamusta tarvitaan tilanteissa, joissa vallitsee suuri valinnan vapaus ja joihin samalla sisältyy myös vastuu tehdyistä valinnoista. Matala luottamustaso lisää vastuun ulkoistamista ja toimijakohtaista siirtoa. Liian tiukka valvonta voidaan kokea kansalaisosallisuutta ja jopa toiminnallisuutta rajoittavana (Ponnikas 2002; 2003). On huomattava, että luottamustason noustessa myös sopijaosapuolten välisen luottamuksen ylläpidon merkitys kasvaa.

Lähtökohtaisesti sopiminen (sopimusprosessi) vaatii rehellisyyttä, avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta. Oikeudenmukaisuus merkitsee paitsi teoreettisten lähtökohtien tarkastelua, myös holistista (kokonaisvaltaista) näkemystä sopimuksen sisällöstä, sopimustilanteesta ja toisesta sopimusosapuolesta. Ennen kaikkea heikomman sopijaosapuolen valtaa ei saa peittää esimerkiksi puutteellisten kommunikaatiotaitojen alle. Heikomman valtaistaminen (empowerment) merkitsee sitä, että osapuolet kokevat sopimuksen sisällöt ja koko sopimusprosessin oikeudenmukaiseksi. Ilman sekä faktista että kokemuksellista oikeudenmukaisuutta sopimuksista (toiminnasta) ei saada kestäviä. Erityishuomiota on siten kiinnitettävä sopimukseen johtavaan prosessiin, jonka sisällöllinen mutta myös tekninen onnistuminen ovat keskeisiä.

Vallan perusresurssihin (pakko, talous ja ideologia) perustuva vallankäyttö koetaan oikeutetuksi (legitiimiksi) silloin kun kansalaiset voivat vapaaehtoisesti hyväksyä heihin kohdistuvan vallankäytön perusteet. Tämä toteutuu parhaiten silloin, kun vallan resurssilla koetaan olevan ideologinen pohja, vaikka samassa tilanteessa taloudellisen vallan käyttökkin olisi tehokasta. Sitoutumisen ja vastuunoton suhde on selkeästi nähtävissä kaikkien osapuolten osallistuessa päätöksentekoon. Legitimiteetti saavutetaan parhaiten silloin, kun yhteisön jäsenet ovat saaneet olla mukana päättämässä siitä, mitä asioita ja millä tavalla viedään

eteenpäin. Vapaaehtoisen hyväksynnän lisäämiseksi osa vallasta on siirrettävä toiminnan perustasolle; näennäiset ratkaisut eivät ole riittäviä. Useimmiten esimerkiksi edustuksellinen vallankäyttö ei riitä kansalaisten hyväksynnän saavuttamiseen, vaan myös suoraa valtaa on luovutettava. Tuloksena on toimijoiden syvempi sitoutuminen ja vankempi perusta tulevalle vallankäytölle ja valitun toimintasuunnan toteutumiselle. Vallan siirto perustasolle tulee olla konkreettista ja eräs olennainen osa sitä on kommunikatiivinen toiminta (vallasta lähemmin esim. Berndtson 1992, s. 24–40).

### *Kommunikatiiviset prosessit*

Eräs sopimuksellisuuden perusteiden tarkastelun avainlähtökohdista on sopimukseen kytkeytyvän kommunikaation luonteen analysointi. On olennaista, millaisten neuvottelujen jälkeen ja millaisissa valta-asetelmissä sopimus syntyy, mikäli halutaan selvittää, miten sopimus koetaan eri sopimusosapuolten keskuudessa. Kommunikatiivisuudessa tulee pyrkiä huomioimaan mahdolliset ristiriidat, tulkintaerimielisyydet, intressikysymykset, valta- ja kielikysymykset jne. Asioita tulee kyseenalaistaa ja erityishuomio tulee kiinnittää siihen, mitä on ihmisten tai toimijoiden välillä. Aito kommunikaatio edellyttää paljon jo sopimusprosessin alkuasetelmalta.

Kommunikatiivista toimintaa voidaan verrata etua tai hyötyä tavoittelevaan strategiseen toimintaan, jossa muut toimijat nähdään toiminnan kohteina, objekteina. Kommunikatiivinen toiminta pyrkii yhteisymmärrykseen, ja muut toimijat rinnastetaan kansatoimijoiksi, subjekteiksi. Kommunikatiivisessa toiminnassa kaikkien toimijoiden (subjektien) tavoitteiden tulee olla mahdollisimman avoimesti mukana kommunikaatiossa. Avoimessa kommunikaatiossa toimijat tuovat esiin väitteitä, jotka kertovat heidän tavoitteistaan. Samalla muut osapuolet voivat arvioida esille nousseita tavoitteita ja niiden suhdetta omiin tavoitteisiinsa. Tavoitteiden ja toiveiden esiin saaminen ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan ne on myös otettava huomioon toimintaa edelleen kehitettäessä (vrt. Habermas 1987; 1984).

Kommunikatiivisuus tarkoittaa myös sitä, että valtakysymykset järjestyvät uudelleen. Kommunikatiivisessa toiminnassa subjektien on pyrittävä harmonisoimaan toimintaansa toisten toimijoiden suunnitelmien kanssa yhteensopiviksi. Vuorovaikutuksellinen toiminta kasvattaa myös kontaktin merkitystä ja järjestää uudelleen kontaktimuotoja. Tällöin kapeaan rationaalisuuteen nojaaminen ei ole mahdollista, vaan tietoisuus toiminnan perusteista muodostuu laajemmaksi ja syvemmäksi (ks. Park 2001; Pohjonen 2002).

Sopimustilanteessa heikompaan (paikalliseen) osapuoleen kohdistuva kommunikaation ongelma koskee toimijan omaa valtaa ja toimintamahdollisuuksia. Tilanteen ratkaisun avaimet ovat usein siellä missä valtakin sijaitsee; ei-margi-

naalisella osapuolella (valtaapitävä tai ylipaikallinen toimija). Marginaalinen puoli ei kykene tavallisesti omaksumaankin ja käyttämään samaa kieltä, jota yli-paikallinen hegemoninen puoli kommunikaatiotilanteessa käyttää ja ymmärtää. Kielellinen kompetenssi on Bourdieun ja Wacquantin (1995, s. 173–185) mielestä tehokas erottelija, ja kielellisen monopolin saavuttanut osapuoli vahvistaa myös sen avulla asemaansa (Palviainen 2004, s. 129). Siten kieleen ja ymmär-retyksi tulemiseen on valtaistamis- ja kommunikaatioprosesseissa kiinnitettävä erityisesti huomiota, eikä kielen merkitystä vallan välineenä tule aliarvioida. Vastuu on hegemonisella osapuolella, esimerkiksi hallinnon edustajalla.

Ongelmalliseksi muodostuu se, että tavallisesti juuri hegemoninen osapuoli mää-rittelee kommunikaation ehdot ja rajaa toimintakentän. Tästä syystä sen, jolla on enemmän valtaa, on mahdollistettava tasavertaisen kommunikaation synty-minen ja panostettava siihen, että myös marginaalinen osapuoli tulee ymmär-retyksi ja otetuksi huomioon todellisena keskustelukumppanina ja itsellisenä toimijana. Hegemonisen osapuolen kannattaa pyrkiä tähän, koska vallankäytön legitimaatio (hyväksyntä) ja ratkaisujen kestävyys riippuvat kaikkien toimijoi-den todellisten osallistumismahdollisuuksien toteutumisesta ja erityisesti siitä, millaisena toiset toimijat sopimus- ja keskustelutilanteen kokevat.

Marginaalissa oleville kielen muodostama muuri näyttäytyy periaatteessa legi-tiiminä. Muurin muodostavat legaalit (lailliset) järjestelmät ja niiden edustajat, joilla on demokraattisin perustein valta toimia omalla tavallaan. Muurin legali-teetti (laillisuus) ei olekaan kyseenalainen, vaan sen legitimiisyys (hyväksyttä-vyys). Marginaalista katsoen este näyttää myös legitimiiltä, mutta ellei se edistä esimerkiksi kehitystyötä, ei sitä tarvitse sellaisena pitää. Legitiimiyshän edel-lyttää laillisuutta ja hyväksyntää. Esteiden ylittäminen marginaalin suunnasta on paljon hankalampaa kuin toisesta suunnasta, joten vastuu on tästäkin syystä hegemonisella puolella.

Kielellinen muuri (jossa kieli muodostaa vain yhden elementin) on siis ole-massa, joten tarvitaan uudenlaista lähestymistapaa sen murtamiseksi. Erääksi mahdollisuudeksi on kaavailtu uutta toimijaa, joka operoisi marginaalisen (esim. paikallisen) ja hegemonisen (esim. hallintojärjestelmän) välissä.

## **Sopimuksellisuus maaseudun kehittämistyössä**

Toimintaryhmien haastatteluista ilmenee selvästi, että uuden sopimuksellisuu-den peruseriaatteita pidetään tärkeinä ja niiden avaamia maaseudun kehittä-mismahdollisuuksia hyvinä. Ministeriöhaastatteluiden ja joiltakin osin myös tekemiemme muiden haastatteluiden suurimpia ongelmia oli se, että monilla haastateltavilla oli vain vähän tietoa sopimuksellisuudesta. Usein sopimukse-lisuutta tulkittiin myös sen käsitteisällöistä poikkeavin tavoin. Joidenkin käsi-tyksen mukaan sopimuksia ovat esimerkiksi hallintopäätökset, vaikka niissä toimijoiden liikkumavara on selvästi rajoitettu etukäteen.

Keskeisimmät ideat, jotka painottuvat käynnissä olleissa sopimuksellisuuden kokeiluhankkeissa, liittyvät byrokratian vähentämiseen, välittäjyyteen ja maaseudun pienten töiden organisointiin. Kustakin aihealueista on saatu suhteellisen laajoja kokemuksia. Byrokratian vähentämispyrkimykset ovat tuoneet mukanaan runsaasti perusteluja yksinkertaistamisen jatkamisesta ja lisäpanostustarpeista. Välittäjyys tai ajatukset välittäjäorganisaatioina toimimisesta ovat avanneet paitsi välittäjyyden myös varsinaisen toimintaryhmätyön problematiikkaa. Saman ovat tehneet myös byrokratian vähentämiseen pyrkivät kokeilut. Maaseudun pienten töiden uudelleenorganisointihanke on nostanut esille useita kysymyksiä, jotka eivät ole tulleet ilmi aiemman toimintaryhmätyön yhteydessä. Kaiken kaikkiaan sopimuksellisuuteen tavalla tai toisella kytkeytyvät kehittämishankkeet ovat avanneet ja tarkentaneet niitä kysymyksiä, joihin kaivataan vastauksia mitä pikimmin. Käytännön kehittämishankkeet ovat myös tuottaneet ratkaisuja, joiden avulla toiminnan kehittämisen tarpeita ja suuntia voidaan jatkossa hahmottaa.

## *Byrokratia*

Toimintaryhmien kehittämistyössä byrokratiaa pidetään kauttaaltaan paitsi liian raskaana, myös osittain tehottomana. Kuten toimintaryhmätyö jo itsessäänkin osoittaa, julkisia varoja on mahdotonta jakaa ja niiden käyttöä valvoa ilman tietyn tasoista välttämätöntä byrokratiaa. On kuitenkin kokonaan toinen kysymys, millä tavalla ja missä määrin näitä valvonta- ja seurantajärjestelmiä tulee käyttää ja soveltaa.

Hankehallinnon yksinkertaistaminen voisi edetä paljon jo sillä, että lakien ja asetusten tulkintaa muutettaisiin kirjaimellisesta tavoitteellisempaan suuntaan. Jotkut haastateltavista näkevät, että osaa lainsäädännöstä ei enää voida tehdä lainkaan kansallisella tasolla. EU:sta tulevien vaatimusten nähdään kaventavan toiminnan liikkumavaraa niin, että on pakko toteuttaa hankkeita vain tietyllä tavalla ilman toiminnan kehittämisen mahdollisuutta. Toiset haastateltavat tuovat esiin, että esimerkiksi priorisointia, eli sitä, mitkä periaatteet tulevat ennen muita, ei osata tai haluta tehdä tavalla, joka yksinkertaistaisi toimintoja. Esimerkkinä mainitaan suhteellisuusperiaate, joka velvoittaa huolehtimaan siitä, että tavoitteiden kannalta turhaa säännöstöä ei tehtäisi. Tämän periaatteen priorisointia ei haastateltavien mukaan käytännössä juuri näe. Byrokraatisoitumista ilmentää se, että tehdään tarvetta tiukempia säännöstöjä. Usein hallinnolliset toimenpiteet aikaansaavat lisäksi epätasa-arvoa, koska normien tiukennukset voivat olla yhtäällä varsin mittavia samaan aikaan kun toisaalla pitäydytään jokseenkin väljissä toimintakehikoissa.

Tarvetta tiukemmat säännöstöt tai niiden soveltaminen esimerkiksi varojen käytön valvonnassa ihmetyttää useita toimijoita. Eräässä hankkeessa suuren kaupungin palkanmaksujärjestelmä ei kyennyt yhden työntekijän osalta tuottamaan paperitulosteena yksityiskohtaisia kirjanpilotapahtumia. Tämä aiheutti

sen, että tilintarkastajien piti käydä katsomassa ja toteamassa tapahtumat ja kulut oikeiksi. Kolmen ensimmäisen tarkastajan mukaan kaikki oli kunnossa, mutta neljäs puuttui siihen, että näitä tietoja ei voitu saada erikseen ulos järjestelmästä. Kyseinen menoerä jäi hyväksymättä.

Tällaisessa tilanteessa on paljolti kyse siitä, että eri järjestelmät eivät kohtaa toisiaan riittävän tarkasti. Lisäksi voidaan puhua paitsi kirjanpitojärjestelmän selvästä heikkoudesta, myös siitä, että tilintarkastajilla oli erilainen käsitys siitä, mihin asioihin tarkastuksessa tulee kiinnittää huomiota. Kuitenkin keskeisintä koko tapahtumaketjussa on, että varsinainen palkanmaksu oli suoritettu oikein ja perustellusti, siinä olivat mukana kaikki kulut, se oli kohdistunut oikeaan paikkaan ja kaikki oli tapahtunut oikeaan aikaan. Yhden tilintarkastajan mielestä ei kuitenkaan riittänyt se, että hän voi todeta asian sähköisestä kirjanpidosta. Toisin sanoen varsinaiseen tapahtuman valvontaan oli täydet mahdollisuudet ja mitään toimenpiteeseen liittyvää huomauttamista ei kenelläkään ollut, mutta pieni nyanssi, josta lisäksi vain yksi neljäsosa tilintarkastajista oli eri mieltä, riitti kaatamaan koko toimituksen. Byrokraattinen manööveri jää voimaan (maksatusta ei hyväksytä), kärsijänä on toiminnan ja rahojen kohdentumisen kannalta oikein menetellyt hanke. Valvontajärjestelmät näyttäytyvät karuimmillaan ja osoittavat hankkeen kannalta ikävän selvästi, kuinka kauaksi käytännön toiminnasta ja sääntelyn tarkoituksesta valvonta ja seuranta sekä sen edustajat voivat edetä. Lisäksi on perusteltua syytä pelätä, että kysymys ei ole yksittäistapauksesta. Miten oikeudenmukaisuus voi toteutua tällaisissa tilanteissa ja kenen tehtäväksi osoitettujen epäkohtien korjaaminen lopulta jää?

Byrokratian monimutkaisuus on haastattelujen mukaan myös vähentänyt tai estänyt kokonaan pienten hankkeiden tuonnin toimintaryhmään. Pienten hankkeiden osalta byrokratia on nykyisellään niin raskas, että ei ole mitään mieltä lähteä niitä toteuttamaan. Jotkut toimintaryhmät ovat kertoneet tämän suoraan hankkeita suunnitteleville. Pienten hankkeiden kohdalla on kyse siitä, että byrokratia muodostaa niin suuren osan koko hankkeen toiminnasta, ettei sitä kannata toteuttaa. Suuremmilla hankkeilla byrokraattisen työn absoluuttinen määrä säilyy lähes ennallaan, mikä tarkoittaa, että hankehallinnon suhteellinen työmäärä jää pieniä hankkeita vähäisemmäksi. Valvonta- ja seurantatoimenpiteet estävät yhteisten varojen suuntaamisen sinne, minne ne kuuluvat.

Hanketoimijat näkevät valvonta- ja seurantajärjestelmien kiinnittävän huomiota pelkästään määrällisiin yksityiskohtiin toiminnan substanssin jäädessä taka-alalle.

*”...meillähän hankesuunnitelmat pitää lähettää TE-keskukseen. Aika usein sieltä tulee nimenomaan sitä että montako kilometriä, montako senttiä, montako euroa, montako tainta. Pitää aina olla nämä á hinnat.... Tavoite siinä oikeastaan on se, että siinä on hyvä idea ja hyvä projekti saadaan*

*toteutettua ja piste. Siitä ollaan varmaan kaikki yhtä mieltä jopa rahoittajat.” (hanketoimija)*

Pyrkiikö valvontajärjestelmä lopultakaan siihen, että jokin sisällöllinen tavoite täyttyy, vai pyrkiikö se pelkästään pitämään huolta siitä, että jokainen euro menee oikealla tavalla oikeaan kohteeseen, ilman että mitään huomiota kiinnitetään kokonaisuuteen tai tavoitteiden toteutumiseen? Esimerkit puhuvat pikemminkin formaalisten kriteerien tarkkailusta kuin sisällöllisestä toiminnan ja rahoituksen valvonnasta.

Tällä hetkellä järjestelmä näyttää tuottavan itsessään epätasa-arvoa sen sijaan, että se valvoisi tasa-arvon toteutumista. Järjestelmä näyttäytyy absurdina ja toiminnoiltaan paradoksaalisena. Tätä ongelmallisempaa on kuitenkin se, että yllä kuvattuihin tilanteisiin ja järjestelmien toimintaan näyttää olevan erittäin vaikeaa puuttua. Käytännön hanketyöstä saatujen kokemusten vastaisesti erilaisten valvontamekanismien voimassaoloa ja jopa vahvistamista perustellaan yllättävän usein esimerkiksi tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden lisäämisellä.

Jotkut toimintaryhmät ovat kehittäneet yhteistoimintaansa TE-keskuksen kanssa siten, että ne ovat tiivistäneet yhteistyötään hankerahoituksessa. Samoin yhteistyön ajallista painopistettä on aikaistettu jälkikäteistarkastelusta ennakoivampaan suuntaan. Esimerkiksi eräänlainen ”maksatuskummitoiminta” on nähty hyväksi. Maksatuskummi saattaa toimia myös hankeryhmän johtokunnassa asiantuntijajäsenenä. Kummi on TE-keskuksen avainhenkilö, jonka kautta kyseisen ryhmän kaikki maksuliikenne kulkee. Hän on siten selvillä kokonaistilanteesta. Tiiviimpi, yksilöllisempi ja prosessiin nähden mielekkäästi ajoitettu yhteistyö maksatuskummin kanssa tuottaa pysyvämpiä ratkaisuja ja vähemmän erimielisyyksiä ja takaisinmaksatuksia. Lisäksi toiminta on nopeuttanut projektien toteutusta etenkin, kun pakollista byrokratiaa on siirretty hankkeilta toimintaryhmille. Maksatuskummi kantaa vastuuta kokonaisvaltaisemmin, ja henkilötason yhteydet toimivat luottamuksellisesti, mikä tehostaa toimintaa kokonaisuudessaan. Tämän kaltainen toiminta on sopimuksellisuuden periaatteiden mukaista (mm. luottamus ja vastuunotto) ja omiaan leikkaamaan osan liiallisen byrokratian aiheuttamista vaikeuksista.

Avaintoimijoiden tunnistaminen ja paikallistaminen organisaatiossa on haastattelujen mukaan tärkeää yleisemminkin. Mitä pienempi ja selkeämpi organisaatio, sitä enemmän avaintoimijalla näyttää olevan merkitystä. Toisaalta jossakin suuremmassa organisaatiossa, kuten kunnassa, avaintoimijat tulisi voida löytää erikseen vaikkapa tekniseltä ja sosiaaliselta puolelta. Avaintoimijoita ei myöskään pidä automaattisesti olettaa kehittäjän (välittäjän jne.) tavoitteiden puolelle asettujiksi, vaan on varauduttava siihen, että he voivat myös asettua kyseessä olevaa asiaa vastaan. Kaikissa organisaatioissa on avaintoimijoita, mutta he voivat olla hyvinkin erilaisia ja suhtautua esitettyyn ehdotukseen eri tavoin.

Maksatuskummitoiminta osoittaa paitsi avaintoimijoiden merkityksellisyyden, myös sen, että tosiasiaissa hallinto-organisaatioissa on olemassa liikkumavaraa. Suurimmaksi ongelmaksi eivät näytäkään muodostuvan formaliteetit, kuten lait ja asetukset, vaan organisaatiokulttuurit. Rajoittavat tekijät eivät tulekaan organisaation ulkopuolelta, vaan sisältä. Tämä taas viittaa siihen, että uusien säännösten tekemisellä ei välttämättä saavuteta lainkaan niitä tavoitteita, joita varten ne luodaan. Mieluummin kuin säännöstöjä, tulisi kehittää hallintoelinten toimintakulttuuria.

### *Kehittämistyön haasteet*

Toimintaryhmätyön ”säätelykotina” on maaseutuasetus. Asetus perustuu maatalouskeskeiseen maaseutupolitiikkaan. Tästä johtuen monet rahoitusmuodot on sovitettu maatilaympäristöön, jolloin esimerkiksi toimintaryhmätyössä saatetaan törmätä yllättäviin vaikeuksiin. Toimintaryhmätyö on yhteisöllistä maaseudun kehittämistä, kun taas maatalouden kehittämisen painopiste lienee yksityisissä investoinneissa

*”Onhan tuo ongelma koko maaseutuasetuksessa, onhan siellä monta pykälää, jotka ovat ongelmallisia juuri toimintaryhmätyöskentelylle, kun se ei ole maatilojen kehittämistä. Minusta se on osasy, miksi se on tullut näin hankalaksi. Onhan tämä rakennettu ihan mielettömän monimutkaiseksi.”*  
(hanketoimija)

Tästä esimerkkinä on tilanne, jossa ensinnäkin tuen saajan määrittäminen voi olla vaikeaa ja jopa mahdotonta, ja jossa lisäksi rahoitetaan jotain yleishyödyllistä kohdetta. Kuitenkin edellytetään, että kohteen on oltava ”tuen saajan käytössä ja hallinnassa”. Tällainen eri toimintojen toteuttaminen selvästikin toiseen tarkoitukseen suunnattujen säädösten alla aiheuttaa turhaa kummastusta ja hämminkiä, vaikka valtion rahojen käytön oikeutuksesta kyseisenkaltaisiin kohteisiin ei ole mitään epäselvyyttä.

Ministeriöhaastatteluissa tuli ilmi mm. se, että yksinkertaistamiseen, kuten byrokratian purkamiseen on alkanut ilmetä valmiuksia sekä EU- että kansallisella tasolla. Tähän saakka yksinkertaistamistoimet ovat merkinneet EU:ssa lähinnä simplifikaatiotyöryhmän työskentelyä. Mitään konkreettista ei ole kuitenkaan saatu aikaan, eikä yksinkertaistamisesta ole edes keskusteltu korkeammalla tasolla. Kuitenkin viime vuosina myös poliitikot ovat alkaneet puhua asiasta, mikä saattaa merkitä, että yksinkertaistaminen voi nousta myös todellisuudessa agendalle. Useat haastateltavat tuntuivat ymmärtävän byrokraatiin liittyviä ongelmia ja olivat valmiita yksinkertaistamiseen.

Sopimuksellisen toiminnan kehittämiseksi ei ole periaatteellisia esteitä, mutta haastateltavien mukaan käytännön ongelmaksi muodostuu lainsäädäntö, joka edellyttää mitattavuutta. Se taas tuntuu olevan mahdollista lähinnä rahan suh-

teen, eikä tyydyttäviä mittareita ole kehitetty muille osa-alueille, kuten esimerkiksi toiminnan sisältöihin. Periaatteessa koko rahankäyttöketju tulisi voida jäljittää, ja EU-varojen osalta tähän kohdistuu kansallista rahoitusta selvempi vaatimus. Seurattavuuden lisäksi on oltava olemassa sekä takaisinperintä- että valvontamekanismit.

Ydinselitys tarkoille mittareille ja määrälliselle seurattavuudelle on haastateltavien mukaan halu varmistaa tasapuolisuuden säilyminen. Tällöin esimerkiksi tukipäätös ja sopimus eivät voi olla samanarvoisia, vaan sopimustilanteessa syntyy joustoja, jotka eivät aina kykene varmistamaan tasa-arvoista kohtelua ja oikeusturvan säilymistä. On oltava olemassa mekanismit, joilla turvataan valtiontukisääntöjen noudattaminen. Ristiriitaista on, jos sopimuksellista toimintaa ei voida ajatella julkisten varojen käyttömekanismiin osaksi, koska sen tapaisia toimia on jo olemassa, esimerkkinä kuntien maankäyttösopimukset. Lisäksi on ristiriitaista, että hallintokäytäntöiden vaihteluita ei katsota mitenkään epäoikeudenmukaisiksi, eikä sitä, että tosiasiaassa valvontamekanismit eivät kykene valvomaan varsinaista toimintaa, sen sisältöjä tai tavoitteiden täyttymistä, vaan valvonta jää pintapuolisen rahaliikenteen tarkkailun tasolle.

Tarkkojen mittarien vaatimukset selittyvät siis sillä, että muutoin ei voida numeeristaa vaatimusten ja avustusten välistä suhdetta. Ongelmaksi on jo monissa tapauksissa tullutkin se, että määrällisten mittarien seuraaminen ja niiden ympärille rakennetut valvontajärjestelmät sumentavat näkyvyyden varsinaisiin asia-sisältöihin. On mahdollista, että numeerisia indikaattoreita ja niiden seuranta on jouduttu pelkistämään siinä määrin, että yhteyttä toiminnan tavoitteiden ja toteutuneiden toimenpiteiden välillä ei voida enää varmistaa tai tarkastella analyttisesti. Seuranta ja valvonta kääntyy itseään vastaan ja menettää samalla alkuperäisen tarkoituksensa. Tilannetta ruokkii lisäksi se, että väärinkäytösten tullessa ilmi vaaditaan lisää valvontaa.

*”...aina kun jossain tapahtuu väärinkäyttö, niin aina vaaditaan jotakin kiristettäväksi tai jokin uusi valvontaelin perustettavaksi. Aina ne menevät läpi ja hetkeksi takapakki tulee yksinkertaistamiskeskustelussa.”*  
(ministeriön edustaja)

Lisävalvontamekanismit monimutkaistavat järjestelmää entisestään ja tuottavat yhä pelkistetympiä sovelluksia indikaattoreiksi ja niiden seuraamiseksi, jolloin varsinaisen toiminnan tarkastaminen ja seuranta muuttuu nykyistäkin hankalammaksi. Laadullisten mittareiden puute johtaa määrällisten mittareiden lisäämiseen, ja tällä tavalla itseään vahvistava noidankehä on valmis. Siitä ei päästä ulos ilman uudenlaisia toimenpiteitä, vaikka vaatimukset räätälöidyistä ratkaisuista lisääntyvätkin yhdessä tehokkuuden kohottamisvaatimusten kanssa.

Joidenkin haastateltavien puheessa oli useampaan kertaan havaittavissa holhoava asenne maaseudun ihmistä kohtaan. Toisaalta tämäntyyppiset kommentit



kuvastavat jo aiemmin puheena ollut kielellisen kompetenssin puutetta, mutta samalla myös vastuuta, joka virkamiehelle kyseisessä tilanteessa kuuluu.

*”...kun me maaseudulla tehtävistä sopimuksista puhutaan niin kyllä yksi haaste on, että ihmiset eivät ole tottuneet tekemään kunnollisia sopimuksia eikä paperitöitä...”* (ministeriön edustaja)

Haastateltavan mukaan esimerkiksi TE-keskusten toiminnassa voi olla tiettyjä eroja ja virkamiehet voivat tehdä samoista asioista erilaisia päätöksiä. Samalla todettiin, että aina ei olekaan tarvetta noudattaa yhtenäistä linjaa. Lisäksi toiminta on osoittanut, että keskustelua joudutaan käymään jatkuvasti siitä, miten muut TE-keskukset vastaavissa tilanteissa menettelevät. Asiakkaat nimittäin huomaavat ja huomauttavat heti, jos toisen TE-keskuksen alueella on tulkittu sääntöjä muita löysemmin tai kireämmin. Haastateltavien mukaan kontrolli toimii tehokkaasti ja mm. epätasa-arvoinen kohtelu joutuu heti kritiikin kohteeksi. Kuitenkaan ei nähdä, että näin voisi tapahtua sopimuksellisessa toiminnassa, vaan huolenpidon merkitystä korostetaan erityisesti silloin kun toiminta kohdistuu maaseudun ihmisiin.

*”...yksi haaste on... että se sopimuksen tekijä ymmärtää ja tietää mitä tehdään. Jos on valtio ja joku pieni kyläyhdistys tai yksittäinen maaseudun ihminen niin ne oi oo välttämättä sillä tavalla tasapuolisia, että millä tavalla se sopimuksen tekijä hallitsee että millaisen sopimuksen se oikeasti tekee, että semmosesta väärinkäsityksestä helposti ... koetaan että nyt on huijattu ja että vaaditaan liikaa.”* (ministeriön edustaja)

Kontrollointia tulisi toteuttaa toisaalla, mutta toisaalla nähdään, ettei siihen olekaan tarvetta. On hyvä myös muistaa, että on monia muitakin asioita, jotka jätetään ihmisten oman aktiivisuuden varaan (kuten monet yhteiskunnalliset sosiaalituot), ja joita ei kuitenkaan nähdä tasa-arvoa vaarantavana menettelynä, vaikka kyseessä on samalla tavalla valtion rahojen jakaminen tarvitseville kansalaisille.

*”...monissa tapauksissa me ollaan kuitenkin törmätty siihen, että hallintokulttuuriset kysymykset eli miten on totuttu tekemään ovat ne jotka rajoittavat enemmän kuin ne varsinaiset.”* ”Kyllä. Mä oon ihan samaa mieltä. Ja mun omana tehtävänä täällä tai yhtenä tehtävänä on tää työpolitiikan tarkastelu alueellisesta näkökulmasta ja työpolitiikan alueellistamisasiat. Niin minä olen ihan tuohon samaan johtopäätökseen tullut. Kyl meillä niin kun voidaan ihan nykyraameissa tehdä järkevällä tavalla. Kyl se on tämmöstä hallinnonalan kulttuurista ja ajattelutapojen uudistamista.” (ministeriön edustaja)

Edellisen perusteella syntyy vaikutelma, että vaikka yhtäällä byrokratian purkamisen esteet näyttäivät hyvin vahvoilta, niin toisaalla niitä ei kuitenkaan tunnu

lainkaan olevan tälläkään hetkellä. Toisin sanoen byrokratian purkamisen esteet vaikuttavat sittenkin ainakin osittain näennäisiltä ja kysymys on esimerkiksi hallintokulttuurista eikä sääntelyn, tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden formaaleista vaatimuksista.

Ympäristönsuojelu nähdään hallinnossa lähtökohtaisesti sääntelytoimintana. Tarkoitus on suojella ympäristöä, ja tavallisesti se tarkoittaa ympäristön suojelemista ihmisiltä ja ihmisten toiminnoilta. Ympäristönsuojelulainsäädäntö tuntuu haastateltavien mukaan rajaavan muunlaisen toiminnan ulkopuolelleen, jolloin esimerkiksi sopimuksellisen toiminnan soveltuvuus kyseiseen hallinnonalaan tai toimenpidekokonaisuuteen on kyseenalainen. Lisäksi haastateltavat näkevät, että ympäristönsuojelulainsäädäntö alkaa olla yleiseurooppalaista, eikä meillä oikeastaan enää ole jäljellä kansallista lainsäädäntöä. Vallitseva toiminnan pääperiaate kuitenkin on, että ympäristöä täytyy suojella ihmisiltä sen sijaan, että sitä suojeltaisiin ihmisten kanssa. Tiukka rajoittava lainsäädäntö tuottaa varmasti puhtaampaa ympäristöä niissä kysymyksissä, joita se koskee ja joiden kokonaisvaltaiseen toteuttamiseen ja kontrollointiin resurssit riittävät. Kokonaan toinen kysymys on, voitaisiinko sama tai parempi tulos saavuttaa omaksumalla jokin muu toimintatapa.

Yksi tiukan ja yksityiskohtaisen sääntelyn ongelmista on se, että todennäköisesti toimijat hakevat mieluummin lainsäädännön asettamien rajojen ylittäviä ratkaisuja, kuin innovatiivisia ja siten ympäristöllisesti pitkällä tähtäimellä kenties parempia ratkaisuja. Tiukat säännökset pakottavat kiinnittämään huomiota siihen, että kaikki toiminta varmasti asettuu säännösten rajoihin, eikä mitään jää sen ulkopuolelle. Tämä olisikin hyvä tilanne, mikäli lait ja lainsäätäjät olisivat täydellisiä. Koska näin ei kuitenkaan ole, on mahdollista, että tiukoilla säännöksillä saavutetaan vähemmän kestäviä kokonaisratkaisuja toimijoiden kiinnittäessä suhteessa paljon panostuksia *kaikkien* kriteerien täyttymiseen. Mikäli tilanne olisi toinen, voisi kriteerien täyttäminen jäädä jossain kohdin hieman vajaaksi, mutta jossain toisessa kohtaa ylittyä runsaastikin, jopa vähemmällä panostuksella. Ja siten saavutetut kokonaisuudet olisivat sekä absoluuttisesti että suhteellisesti suurempia. Tilanne, jossa liikkumavaraa tarjotaan vain yhteen suuntaan, tuottaa usein lopputuloksena jäykkiä ja resurssija kuluttavia ratkaisuja.

Onkin syytä pohtia, kannattaako suhteellisesti ottaen suuri panostus, varsin vaatimattoman tavoitteen tai vain pienen osatekijän saavuttamiseksi. Kääntäen on kyse siitä, kuinka paljon panostuksissa voidaan säästää, vaikka tavoitteista jätettäisiin pieni osa saavuttamatta. Joustamaton menettelytapa tuhlaa resurssija, jotka ovat jostain tarpeellisemmasta pois. Siten aiemmin ongelma-alueiden kattamiseen käytettyjä resurssija hyödyntämällä lopulta saavutetaan paljon enemmän tavoitteita, kuin pyrkimällä jääräpäisesti toteuttamaan täydellisesti jokainen tavoite, jolloin osa tavoitteista jää kokonaan saavuttamatta.

## Esimerkki onnistuneesta vapaaehtoisesta toiminnasta: luonnonarvokauppa

Luonnonarvokauppa on uusi kokeiluasteella oleva vapaaehtoisuuteen perustuva suojelumuoto, jossa maanomistaja ylläpitää korvausta vastaan sovittuja luontoarvoja määrittelemällään kohteella. Luonnonarvokauppa on yksi METSO (Etelä-Suomen Metsiensuojeluohjelma) -ohjelman yhteydessä käyttöön otetuista uusista luonnonsuojelun keinoista, jota kokeillaan Satakunnakunnassa 2003–2007. Kokeilu rahoitetaan METSO-ohjelmasta ja siihen on varattu 0,4 m/vuosi. Rahoituksesta puolet tulee ympäristöministeriöltä ja toinen puoli MMM:ltä (maa- ja metsätalousministeriö 2005). Luonnonarvokauppaa hallinnoi kokeilualueella metsäkeskus, joka arvioi yhdessä alueellisen ympäristökeskuksen ja Luonnonarvokaupan Yhteistyöryhmän kanssa tarjottuja kohteita ja niiden biologista soveltuvuutta luonnonarvokauppaan. Metsäkeskuksen työntekijä neuvottelee sopimukset ja arvioi tapauskohtaisesti, kumman ministeriön rahoituksella kohteen suojelu toteutetaan.

Luonnonarvokaupalla halutaan säilyttää ja lisätä luonnon monimuotoisuutta tai tiettyjä luontoarvoja talousmetsissä. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi jonkin harvinaisen lajin esiintymän hoitaminen vaikkapa lahopuita säilyttämällä. Toiminnalla voidaan edistää myös metsien rakennepiirteiden tai elinympäristöjen säilymistä (maa- ja metsätalousministeriö 2005). Kohteita voivat ehdottaa kaikki kiinnostuneet, mutta kauppa perustuu aina maanomistajan halukkuuteen, aloitteellisuuteen ja vapaaehtoisuuteen. Sopimuksen solmii maanomistajan kanssa tilanteesta riippuen joko ympäristö- tai metsäkeskus.

Luonnonarvokaupan piiriin tulee suunnilleen 250–300 ha/v ja keskimäärin kymmenen vuoden mittaisia sopimuksia tehdään n. 30 vuodessa. Tämä tarkoittaa viiden vuoden jaksolla hieman alle 1500 ha ja n. 150 sopimusta. Kohteen pinta-ala ei ole tässä yhteydessä ratkaisevassa asemassa, vaan keskeisempiä ovat sopimusajan säilyvät tai kohenevat luonnonarvot.

Kokeilun hallinnoinnista vastaaviksi viranomaisiksi olivat ehdolla TE-keskus, metsäkeskus, Metsähallitus ja alueellinen ympäristökeskus. Metsähallituksella on kovin vähän työntekijöitä Satakunnassa, TE-keskuksella ei ole oikeastaan ollenkaan metsätehtäviä, ja ympäristökeskus katsottiin liian epäluotettavaksi kumppaniksi.

*"Syy taisi olla se, että kehittämishankkeessa olivat maanomistaja- ja metsänomistajatahot ja he eivät halunneet, koska nämä totaalisuojelun kummitukset ovat vieläkin olemassa. Ja ajatuksena oli, että jos joku tekee tarjouksen ympäristökeskukselle luonnonarvokaupasta ja kauppa ei synny, niin seuraavaksi henkilö saa lukea lehdestä että nyt se on Naturassa tai jotain tällaista. Voi olla että peliä ei oltais avattu omistajapuolelta jos vastapuoli olisi ollut ympäristökeskus." **Tämä oli siis luottamuskyksymys?** "Joo, luottamusta on tietysti monentasoista näissä asioissa, mutta kyllä tää näin päin on. Tätä on jossakin tällaisissa arvioinneissa niin kyllä metsäkeskusta pidetään ympäristökeskusta luotettavampana kumppanina." (hanketoimija)*

Luonnonarvokauppa on luonteeltaan täsmälääkitystä, josta sitä voidaan myös kritisoida. Haastattelujen mukaan se soveltuisi paremmin "perusterveydenhuolloksi". Se edellyttäisi kuitenkin maaseudun rakenteiden ja organisaatioiden laaja-alaista huomioinnin ottamista, ja koko järjestelmä tulisi rakentaa paikallis- ja maaseutulähtöisesti. Toimintamuodon tulisi olla paikallislähtöisesti valittavissa oleva vaihtoehto [proaktiivisuus].

*"Tämä on sellaista työtä, jota yhteiskunta voi tilata, vaikka sillä on vaikeuksia tukea metsä- tai maataloutta. Nämä ympäristöhyödykkeet ovat julkishyödykkeitä."..."Ei suojelualueita voi tilata Italiasta tai siirtää Viroon. Siinä mielessä sekä valtion tuki että EU-rahoituksen meneminen hyvän ympäristön saamiseksi, niin siinä ei ole näitä WTO-kursailuja." (hanketoimija)*

Luonnonarvokauppaa voidaan haastattelujen mukaan kritisoida siitä, että palkkio maksetaan heti kun kauppasopimus on solmittu. Tämä käytäntö saattaa passivoida maanomistajaa, eikä motivoi lisäämään

luonnonarvoja sopimusjakson aikana. Maanomistaja ei välttämättä vaali kohteen luonnonarvoja siten, että hänen tulonsa säilyisivät myös jatkossa, koska bonuksia odotettua paremmasta tuloksesta ei ole odotettavissa. Menettelyä on kritisoitu myös suojelukorvauksen verovapaudesta, mikä rahoittajan näkökulmasta on omiaan nostamaan luonnonarvojen hintaa. Toisaalta kauppa on ollut maanomistajille suhteellisen tuottoisaa, mikä saattaa lisätä motivaatiota vapaaehtoiseen luonnonsojeluun ja laajentaa kansalaisten kiinnostusta luonnonarvokauppaa kohtaan. Kokeilun alussa on ollut myös monenlaisia hankaluuksia, jotka ovat koskeneet mm. suojelukorvausten perusteita. Toimintamuodon vakiintuessa kiistat ovat alkaneet vähitellen tasaantua.

Viranomaiset ovat kokeneet ongelmalliseksi, miten luonnonarvokauppa kykenee täyttämään tasapuolisuuden vaatimuksen. Hallintoviranomainen joutuu luovimaan luonnonarvojen määrittelyn, kauppojen aikaansaannin ehtojen, julkisten varojen järkevän ja hyväksyttävän käytön sekä toimijoiden tasa-arvoisen kohtelun ongelmakentällä. Viranomaiset eivät voi toimia puhtaasti vapaiden markkinoiden periaatteilla. Valtionvarojen käyttöperiaatteiden ja muiden viranomaisvelvoitteiden lisäksi toimintaa rajoittaa myös se, ettei luontoarvojen markkinoilla operoi muita kilpailevia ostajia.

*"Vieläkään ei kuitenkaan tiedetä, millaisiin hintoihin siinä ajaututaan. Siinä on myös se, että jos on tällainen kaupan kävijä joka on samalla viranomainen, niin sillä on velvoite kohdella metsänomistajia tasapuolisesti, se ei voi harrastaa semmoista käytettyjen autojen kauppiaan moraalialla ("sainpas halvalla"). Tämä ei olekaan tarkoitus, että joku tietämättään joutuisi kärsimään." (hanketoimija)*

Luonnonarvokauppa perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen, jotka on rajattu sekä alueellisesti että ajallisesti. Sopimukset kohdentuvat erityisesti luontoarvojen ylläpitoon kuitenkin siten, että rajattu talousmetsäkäyttö, kuten hakkuut, ovat mahdollisia. Luonnonarvokauppaa varten tarvitaan täsmällistä tietoa, mutta se myös tuottaa maanomistajille tietoa metsämaiden luonnonarvoista sekä niiden säilyttämisestä ja lisäämisestä. Näin kaupan kohteena olevien metsämaiden luontoarvot konkretisoituvat ja niiden ympäristöllisen arvon perusteet tulevat ymmärrettäväksi.

Kuvatun tietämyksen lisäämistä tarvittaisiin luonnonsojeluissa nykyistä selvästi laajemmin. Luonnonarvokaupan etuna on lisäksi se, että tietämys syntyy konkreettisissa neuvottelutilanteissa ja koskee konkreettista metsäaluetta. Erityisen hedelmällistä on, että kyseessä on kokonaan vapaaehtoisuuteen pohjautuva toiminta, jolloin vanhat ennakkoluulot ympäristönsuojelua kohtaan eivät pääse lisääntymään.

*"Voidaan sanoa, että kyllä se on jo näiden suojeluohjelmien toteuttaminen kokeiltu, niillä on takanaan semmoinen 35 vuotta, jos jotain uutta halutaan niin kai se sitten on tätä vapaaehtoisuutta..."*  
*"...Luonnonsojeluohjelmien toteuttamistapa on sellainen, että sen valmistelee YM ja esittelee ne alueet ja niistä tulee sen jälkeen valtioneuvoston periaatepäätös että nämä toteutetaan. Uutta on vain se, että muistaakseni maanomistaja voi vaatia vain että tämä pannaan toimeen 2 vuoden aikana. Ennenhän oli niin, että ne otettiin vain mukaan ja jäivät vain roikkumaan ja kiireet loppuivat siihen." (hanketoimija)*

Luonnonarvokauppa ei sinänsä ratkaise luonnonsojeluun ja luonnonvarojen käytön välistä ristiriitaa. Periaatteessa luonnonarvokaupan kokeilulla pyritään kehittämään uusi luonnonsojeluun toteutustapa. Kokeilun periaate poikkeaa perusteellisesti luonnonsojelu politiikan nykyisistä toimintakäytäntöjen periaatteista. Etenkin paikallisesti luonnonsojelu on totuttu pitämään alueiden totaalisena käyttökieltona, vaikka asia ei useiden luonnonsojeluun toteutustapojen kohdalla olekaan näin yksioikoinen. Suojeluviranomaiset eivät kuitenkaan jaa kovin innokkaasti tietoa siitä, mitä milläkin suojelualueella saa tehdä ja mitä ei. Myöskään metsäyhtiöt eivät aina ole kovin kiinnostuneita ostamaan puutavaraa suojelluilta alueilta, useissa tapauksissa eivät edes niiden läheisyydestä, vaikka se olisikin sekä suojelu- että metsänhoitoperiaatteiden mukaista. Suojelun mieltämisestä yksioikoisena totaalisuojeluna seuraa helposti, että luonnonvarojen (metsän) käyttö koetaan "vapaaksi". Suojelukäytännöt ovat joko tarkoituksellisesti tai tarkoituksettomasti edistäneet metsänkäyttömuotojen polarisaatiota ja usein metsätalouden ajatellaan olevan luonnonsojelu näkökohtien vapaata toiminta-alueita. Näyttääkin siltä,

että luonnonsuojelu ja luonnonvarojen käyttö käyvät ikuista taisteluaan, johon tasapainoista ratkaisua ei ole ainakaan lähiaikoina näkyvissä.

Luonnonarvokauppaa seurannut haastateltava näkee luonnonvarojen kestävästä käytöstä olennaiseksi tavoitteeksi. Hän peräänkuuluttaa maanomistajien ja ympäristöviranomaisten molemminpuolista joustavuutta, jolloin saavutettaisiin optimitilaa lähentyvä lopputulos.

*"Täällä on sekä etäisyys sekä matkassa että ajassa luonnontilaiseen ikimetsään tavattoman iso. Ja sen vuoksi mä en näe että sillä täydellisellä lähimetsän rauhoittamisella saavutettaisiin kovinkaan hyvää luonnonarvon katetta, ottaen huomioon sen että minkälainen vaje tulisi siihen puuntuotantoon. Kysymys on näiden kahden rinnakkain elämisestä niin hyvin, että molempia saadaan mahdollisimman paljon. Se on se, mitä yritetään katsoa; karkeasti voisi sanoa vaikkapa jos puun tuotannosta tingitään 20 %:n verran, niin voi olla että niistä luonnonarvoista jotka se puuntuotanto hävittää 100 %:sti, voitaisiin säilyttääkin 80 %!" (hanketoimija)*

Ajattelutapa sisältyy myös sopimuksellisuuden perusajatukseen. Koska luonnonsuojelun toteuttaminen on luonteeltaan ensisijaisesti yhteiskunnallista, eikä esim. ekologista tai biologista toimintaa, tulee ymmärtää, että optimiratkaisuja on mahdollista saavuttaa vain neuvottelujen ja kompromissien avulla. Ennen kuin tähän päästään, on suojelutoiminnan yhteiskunnallinen luonne ymmärrettävä ja sisäistettävä kaikessa viranomaistoiminnassa. Yleisemminkin luonnonsuojelupolitiikan toimeenpanossa tulisi vakavasti harkita vapaaehtoisuuden sekä lievempään sääntelyyn perustuvia ratkaisuja.

Esimerkiksi neuvotteluihin ja vapaaehtoisuuteen perustuvat tavoitteenasettelut jättävät varmasti osia tavoitteista toteutumatta, mutta kokonaisuudessaan niiden tuotot muodostuvat mitä todennäköisimmin joustamatonta toimintatapaa suuremmiksi.

Kokonaisuuden kannalta on olennaista harkita, onko jokin tavoite ehdottomasti pyrittävä täyttämään myös sen hankalammin saavutettavien osien osalta vai ei. Joissakin tapauksissa ehdottomuus on välttämätöntä yleisen uskottavuuden ja oikeusturvan kannalta; esimerkiksi kaikki henkirikokset on tutkittava, mutta useissa tapauksissa hieman löysempi suhtautuminen tuottaa kokonaistavoitteiden kannalta parempia tuloksia vähäisemmällä resursseilla (kaikkia pikkurikkeitä varten ei ole edes olemassa rangaistuksia eikä niitä myöskään tutkita, jolloin säästyy voimavaroja tärkeimpiin kohteisiin).

*"...yleisesti ottaen jos nyt aattelee lainsäädäntöä niin tavoite on tietysti jollainlailla ympäristöä suojella ja lainsäädäntö on aika pitkälle sen tyyppistä että rajoitetaan jotain päästöjä tai asetellaan jotain raja-arvoja..."*  
(ministeriön edustaja)

## **Maatalous ja ympäristökysymykset**

Ympäristöhallinnossa sopimuksellisuus tuntuu haastattelujen perusteella soveltuvan erityisesti alueidenkäytön osaston vastuualueelle. Erityisesti perinnebiotooppien ja -maisema-alueiden luontoarvojen ylläpito ja hoito kohtaavat jo lähitulevaisuudessa vakavia haasteita, mikäli toiminta tukeutuu yksinomaan

nykykäytäntöihin. Biodiversiteetin ylläpito on jo pitkään kytkeytynyt tiiviisti pienimuotoisen maatalouden kaltaisiin kulttuurisiin tekijöihin. Tämän yhteyden takaaminen myös maataloustuotannon tehostuessa ja uudistuessa on yksi monimuotoisuuden säilymisen keskeisistä edellytyksistä.

*”...varsinkin kun ajatellaan ihan näitä maatalousalueita, niin näiden maatalousalueiden maisema ja myös se luonnon monimuotoisuus, niin ne on muodostunu niinkun ihmisen toiminnan tuloksena ja se on nimenomaan kulttuurimaisemaa ja sitten se luonnon monimuotoisuuskin on semmosta niinkun kulttuuriympäristön luonnon monimuotoisuutta joka on syntyny ihmisen toiminnan tuloksena,...”* (ministeriön edustaja)

Maatalouden ympäristötuet eivät riitä kattamaan arvokkaiden luontokohteiden hoitotarpeita. Yhtenä syynä on maatalouden vähentyminen. Maaseudulla<sup>5</sup>väestön toimeentulo perustuu selkeästi muihin toimeentulolähteisiin kuin maatalouteen. Suomessa oli vuonna 2003 maatiloja hieman yli 70 000, ja maataloudessa työskentelee hieman alle 100 000 henkeä. Maatalouden osuus bruttokansantuotteesta oli 1,3 %, kun se koko EU-15:ssä oli 2 % ja on nykyisessä EU:ssa 3 % (ks. Commission of the European Communities 2005). Työntekijämäärä on n. 20 % maaseudun työllisistä ja vähän alle 10 % maaseudun asukkaista. Tässä käytetty maaseutumääritelmä yhdistettynä työllisten määrään tuottaa vain suuntaa antavia lukuja, mutta kuta kuinkin kymmenesosa asukkaista toimii maataloudessa. Käänteisesti luvut muistuttavat siitä, että yhdeksän kymmenestä maaseudun asukkaasta saa toimeentulonsa muusta kuin suoraan maataloudesta. Tässä on tietenkin otettava huomioon vaihtelut eri alueilla. Joissakin kunnissa maatalouden piiriin voi kuulua asukkaista jopa neljännes tai ylikin ja joissakin maaseutukunnissa luku on vain muutaman prosentin luokkaa.

Pienimuotoinen maatalous on vähentynyt erittäin paljon, mikä näkyy maaseutumaiseman pusikoitumisena, peltojen metsittymisenä ja avointen alueiden umpeenkasvuna. Näillä alueilla, jotka sijaitsevat yleensä harvaan asutulla maaseudulla, ei edes pellonvuokraus ole osoittautunut kannattavaksi peltojen pienialaisuuden ja laatukysymysten (mm. salaojituksen puute) vuoksi. Lisäksi harvaan asutuilla alueilla edelleen maanviljelystä harjoittavien määrän pudottua murto-osaan huippuvuosista, ovat vuokrattavissakin olleet pellot jääneet niin kauaksi toimivista tiloista, ettei niiden hoitaminen olisi missään tapauksessa ollut kannattavaa.

---

<sup>5</sup> Maaseudulla tarkoitetaan tässä maaseutumaisia kuntia, joita ovat kunnat, joiden väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 %, asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000. Näillä alueilla asui vuoden 2003 lopussa hieman alle 1 100 000 ihmistä. (Tilastokeskus 2004).

Toisena syynä on maatalouden teknis-rakenteellinen muutos. Maatalous ei enää tuota oheistuotteenaan perinnebiotooppeja koneellistumisen ja tuotannon tehostumisen vuoksi. Lisäksi tilakoon kasvun myötä ei ole tapahtunut maatalousalueiden omistuksen uusjakoa samassa määrin. Se on taas johtanut vuokrapeltojen lisääntymiseen. Haastateltavien mukaan usein ekologisesti arvokkaat alueet eivät kuitenkaan sijaitse peltoalueilla vaan niiden liepeillä. Kun vuokraaja vuokraa pellot, menettää pellon omistaja sekä oikeutensa että kiinnostuksensa esim. perinnebiotooppien hoitoon. Vuokraaja taas ei vuokraa kyseisiä alueita lainkaan, joten hänkään ei ole oikeutettu saamaan ympäristötukia em. alueiden hoitoa, esimerkiksi suojavyöhykkeen ylläpitoa varten. Ympäristötukien rakenteellinen ongelma on, että ne on ajateltu maanomistaja-maanviljelijä -asetelmaa silmällä pitäen. Tilanteen muututtua, tukirakenne ei kykene ongelmaan vastaamaan.

Kolmantena ongelmana voidaan nähdä omistuspohjan vaihdos. Nykyään maaseutualueiden omistus on aiempaa kaupunkilaisempaa, eikä paikallista. Omistajuuden perustan vaihtuminen on johtunut toisaalta pienimuotoisen maatalouden vähentymisestä, mutta toisaalta myös johtanut siihen. Sijalle on tullut pääasiassa metsätalous. Silti esim. luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä alueita sijaitsee edelleen samoilla alueilla, missä ne ovat ennenkin sijainneet. Kaupunkilaiset, maataloutta harjoittamattomat omistajat eivät voi saada ympäristötukia näiden alueiden ylläpitoon, joten siinäkin mielessä ympäristötuet eivät toimi toivotulla tavalla.

Neljäs, pienempi ympäristötukien toimimattomuutta edistävä ongelma perinnebiotooppien kohdalla on se, että useimmiten arvokkaita perinnebiotooppeja on siellä, missä vielä on pienimuotoista maataloutta. Paitsi että näitä alueita alkaa olla äärimmäisen vähän, ovat niiden omistaja-maanviljelijät usein jo niin ikääntyneitä, ettei heillä ole oikeutta saada ympäristötukia. Ympäristöministeriön alueidenkäytönosasto pitää edellä mainittujen syiden vuoksi maatalouden ympäristötukien toimimattomuutta suurena ongelmana.

## **Välittäjäyys**

Jo aiemmin on todettu, että kehittämistyössä on tärkeätä kyetä identifioimaan keskeiset toimijat, ns. avaintoimijat. Näiden avulla voidaan osittain ohittaa organisaatioihin ja muihin yhteisöihin syntyneitä rajoittavia toimintatapoja ja -kulttuureita ja niiden ohjaavaa vaikutusta. Lisäksi välittäjätoiminta on olennaista kommunikaation edistäjänä esimerkiksi hallinto-organisaation ja alueellisen tai paikallisen toimijan välissä. Siten välittäjätoiminta näyttää muodostuvan monitahoiseksi sekä tarpeiden että toiminnan organisoimisen näkökulmasta.

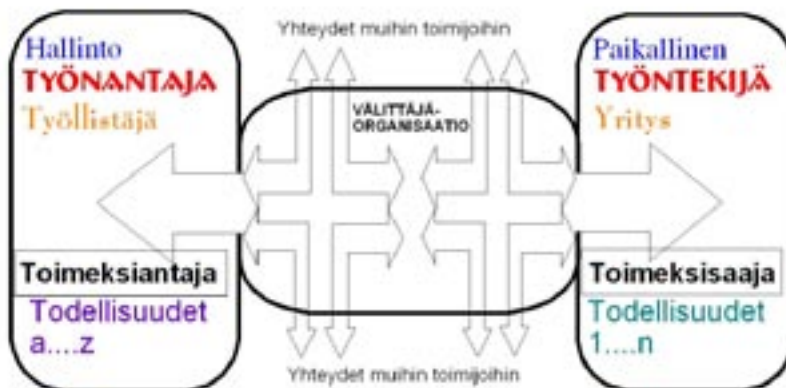
## Välittäjä- ja avainorganisaatiot

Kuva 2 hahmottaa sitä, miten sopimusten muodostamista ja sopimuksellisuutta voidaan käytännössä toteuttaa. Sopimuksia on mahdollista solmia joko suoraan kahden toimijan välille, tai niitä voidaan tehdä välittäjien tai välittäjäorganisaatioiden (avainorganisaatioiden) avulla. Suorassa sopimussuhteessa välittäjää ei tarvita. Esimerkiksi työnantajat ja työntekijät sopivat työsopimuksen yksityiskohdista suoraan, ja useat muuntyyppiset toimeksiantajien ja toimeksisaajien väliset yhteydet ovat suoria. Välittäjäorganisaatiota tarvitaan silloin kun yhteyksiä ei ole tai ne eivät jostain syystä ole johtaneet sopimuksen syntyyn.

Kuvassa välittäjäorganisaatio toimii esimerkiksi hallinnon ja paikallisen tason tai työnantajan ja työntekijän välissä. Välittäjäorganisaation tehtävät vaihtelevat tilanteesta riippuen, mutta periaatteessa se hoitaa toimijoiden välisiä yhteyksiä ja edesauttaa onnistuneen toiminnan toteutusta.

Välittäjäorganisaatioiden tulee olla sellaisia toimijoita, joilla on kokemusta sekä eri hallintosektoreiden ja -tasojen että paikallisen tason toimijoiden kanssa tehtävästä työstä. Välittäjän tulee tuntea myös toiminnan sisältö sekä hallita mm. toimintaa koskeva kieli ja toimintakulttuurit. Lisäksi välittäjän tulee kyetä saavuttamaan riittävä luottamus suhteessa paikalliseen ja ylipaikalliseen tasoon. Välittäjäorganisaatioiksi on kaavailtu esimerkiksi kyläyhdistyksiä tai LEADER-yhdistyksiä. Välittäjäorganisaatiotoimintaan kohdistuu tällä hetkellä laajaa tarvetta, mutta se ei näytä olevan mahdollista ilman julkista rahoitustukea.

Kuvasta käyvät ilmi myös sopijaosapuolten erilaiset todellisuudet. Voidaan ajatella, että toimijat ovat tekemisissä useiden erilaisten todellisuuksien kanssa. Toimijat yhdistävät yhtäaikaaisesti useamman todellisuuden alueita, joilla he operoivat. Useiden todellisuuksien yhtäaikaista läsnäoloa ja niissä liikkumista



Kuva 2. Välittäjä- ja/tai avainorganisaatiotoiminta.



kutsutaan allianssiksi. ”Epätodelliseksi allianssiksi” voidaan kutsua tilannetta, jossa viranomaisen toteuttaa hallintokulttuurisia kliseitä sisällöllisten seikkojen kustannuksella. Tämä voi tapahtua esimerkiksi valvontatyössä siten, että viranomaisen kiinnittää huomiota pelkästään siihen, onko jokin projekti toteutettu oikein siinä mielessä, että kaikki tositteet pitävät paikkansa ja rahat on käytetty oikein. Tällöin sivuseikoiksi jäävät valitettavan usein varsinaisen toiminnan vaikuttavuus ja toiminnan sisällöllinen valvonta. Epätodellisista alliansseista tuli tutkimuksen aikana eteen lukuisia esimerkkejä, ja monet alueelliset ja paikalliset toimijat pitivät juuri tätä kysymystä suurena ongelmana maaseudun kehittämistyössä.

Epätodellisen allianssin ongelma ilmeni myös lähes kaikissa haastatteluissa: pienissä hankkeissa toteutettavan maaseudun kehittämisen yhtenä pahimmista esteistä mainitaan byrokratia, joka näyttäytyy alueellisille ja paikallisille toimijoille varsinaisen toiminnan esteenä tai vähintäänkin hidasteena. Joissakin tapauksissa kehittämisprojekteja ei edes ole kannattanut käynnistää, koska byrokraattisen järjestelmän asettamien ehtojen täyttämiseen vaadittavat resurssit eivät absoluuttisesti vaihtele paljoakaan hankkeittain. Vastaavasti suhteellinen panostus voi muodostua pienissä hankkeissa ylivoimaiseksi. Haastatellut eivät kiellä byrokratian tarvetta tai väheksy sen merkitystä esimerkiksi valvonnan välineenä. Hankehallinnoinnin keskittyminen määrällisiin ja ulkokohtaisiin kysymyksiin tuottaa siitä kuitenkin kuvan lähinnä hallintokulttuuristen kliseiden toteuttajana. Yleistä on, että viranomaisten toiminta nähdään usein pikemminkin kehittämistoiminnan jarruna kuin edistäjänä.

Sopimuksellisuuden peruseriaatteet eli oikeudenmukaisuus, käsittelyjen ja projektien prosessiluonteisuus, luottamus sekä kommunikatiivisuus (ks. Palviainen 2004, s. 151–158) näyttävät tuottavan kysymyksenasetteluja, joiden ratkaisuilla voisi olla merkitystä maaseudun kehittämisen tämänhetkisiin pulonkauloihin. Sopimuksellisuus ei ole varsinaisesti työkalu vaan pikemminkin idea, josta kumpuavilla lähtökohdilla toimintoja voidaan kehittää. Sopimuksellisuus näyttäytyy erityisesti uudenlaisena ajattelu- ja lähestymistapana, jolla on annettavaa maaseudun kehittämistoimintaan ja erityisesti hallintoyksiköiden ja muiden kehittäjien väliselle suhteelle. Idean tai lähtökohdan soveltaminen vaatii kuitenkin alueellisia ja paikallisia konkreettisia toimintaratkaisuja.

### *Välittäjyyteen liittyvä käytännön kehittämistyö*

Välittäjyyteen ja välittäjäorganisaatiotoimintaan liittyvää työtä on kehitetty käytännössä palvelusopimuskokeilun (Kyrönmaa) ja Välke-hankkeen (Kainuu) kautta. Välittäjyys liittyy maaseudun pienten töiden etsintään, tekijöiden ja rahoituksen löytämiseen ja yhteen saattamiseen. Lisäksi selvitetään toimintaryhmän mahdollisuuksia toimia välittäjänä tai välittäjäorganisaationa. Toiminnassa ei ole rajoitettu rahoittaja- tai toteuttajatahoja, vaan siinä on lähdetty ratkaisemaan kysymystä käytännöstä käsin.

Toiminta käsittää kulttuuri- ja hoivapalveluita, maiseman hoitoa, luonnonmateriaalien hyödyntämistä ja teiden kunnossapitoa. Työtä ovat voineet tarjota kotitalous, yrittäjä tai kunta, eikä palvelun tuottajaakaan ole haluttu rajata. Työn lähtökohtana on ollut, että pyritään jatkuvuuteen sekä markkinalähtöiseen toimintaan. Hanke on ensin pyrkinyt löytämään mahdollisia yrityksiä, jotka voisivat toteuttaa kyseisen työn, ja vasta siinä tapauksessa, ettei sopivaa yritystä ole ollut, on ryhdytty etsimään työn tekijää muualta. Samaan tapaan toiminnalle on pyritty ensisijaisesti löytämään jo olemassa olevaa rahoitusta. Uutta tukimuotoa ei ole haettu, koska on haluttu hyödyntää nykyisin olemassa olevat toiminnan osatekijät (työ, rahoitus, tekijä) ja mahdollistaa niiden yhdistyminen käytännössä toimivalla tavalla. Toiminnan jatkuvuutta tavoitellessaan hanke on pyrkinyt välttämään myös esim. työllistämisvarojen käyttöä.

*”Minusta se tie on nyt kuljettu loppuun, että tarjotaan jotain kylätalkkaripalvelua ja siihen otetaan pitkäaikaistyötön ja naurettavaan hintaan myydään hänen palveluitaan ja ihmiset tottuu sellaiseen. Itse asiassa me tulemme esittämään sellaista että tällainen toiminta lopetetaan kerta kaikkiaan, jossa pitkäaikaistyöttömiä palkataan tehtäviin joissa dumpataan niitä syntymässä olevia heiveröisiä markkinoita maaseudulla työllistämistuen kautta. Se on lyhytjäteistä.”* (hanketoimija)

Työllistämisvarojen käyttöä pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseen ei voi tietenkään kategorisesti lopettaa, mutta joillakin tiheimmin asutuilla maaseutualueilla kilpailuvääristymien syntymistä pitkäaikaistyöttömien palkkaamiseen tulee koettaa välttää erityisen tarkasti, koska markkinalähtöinen toiminta on useissa tapauksissa altis niiden vaikutuksille.

Hankkeella haetaan aitoa työllistymistä, josta päällekkäisyydet ja tilapäistuet on karsittu pois. Tilanteen tulisi olla sama myös tukien järjestelyissä, mutta on tietysti vaikeaa priorisoida esimerkiksi sitä, tuleeko pitkäaikaistyötön palkata määrääjäksi. Kokemuksen saannin ja tämän avulla mahdollisen pysyvän työllistymisen ja siten yhteiskunnan Toinen vaihtoehto on, että häntä ei työllistetä ko. tehtävään, vaan se teetetään jollakin pienyrityksellä ja edistetään sen selviytymistä. Miten sitten voidaan tietää, kumpi tapa on parempi, inhimillisempi ja oikeudenmukaisempi, tai kummalla tavalla yhteisiä varoja käytetään tehokkaammin? Monissa tapauksissa on mahdotonta tehdä yksiselitteinen ratkaisu. Viranomaisille todellisen haasteen muodostaa lisäksi toiminnan kokonaistehokkuuden arvioiminen. Tosin esimerkiksi työvoimatoimistot voivat jossain määrin säädellä sitä, minkä tyyppiin tehtäviin pitkäaikaistyöttömiä työllistetään. Toisin sanoen työvoimatoimistolla tulee erityisesti maaseudulla olla kattava käsitys alueensa yritystoiminnasta, jotta yritysten selviytymisen huomioon ottaminen olisi edes mahdollista.

*”Työvoimahallinnolla ei ole oikein resursseja arvioida sitä tapaa jolla tätä rahaa käytetään. Työvoimahallinto näyttää olevan aina tämän rahoittajan*

*edustaja, se pyörittää tätä työvoimapolitiittista rukousmyllyä ja on sitä mieltä että se riittää heille...” ”...Uudenlainen tapa ajatella, sitä kykyä halua tai eivät ehdi, niin ole vielä. Vaikka siinä on samoja toimintatapoja, kuin työnvälityksessä, niin se, että se aktivaattori on meidän kehittämissyhdistyksen sisällä, niin se tulee erilaiset verkostot ja matalampi kynnyks ja pienten työpalasten kokoaminen osa-aikatyöksi ja muuksi.” (hanketoimija)*

*”Tässä on kyllä, niinkun P:kin mainitsi, että kyllä meillä niiku näitä tai tämmöistä sopimuksellisuutta on näissä yhteispalvelupisteissä ja sitten tuota täällä elinkeinopuolella toimitaan joillakin alueilla hyvinkin tiiviisti niin kun yhteistyössä näiden elinkeinokehittäjätoimijoiden kanssa... .. Mut vaihtelu on hirmu suurta niin kun sä sanoit, että työvoimatoimistojen toiminta on aika vaihtelevaa.” (ministeriön edustaja)*

Käytännön kehittämistyössä välittäjyyteen liitetään aktivointi, osa-alueiden etsiminen, kanavoiminen ja uuden toimintatavan jalkauttaminen. Lisäksi toimintaa leimaa usko siihen, että pieniä töitä, jotka eivät ole kanavoituneet maaseudun ansiolähteiksi, todella on olemassa. Organisoitaessa toimintaa välittäjyyteen tai välittäjäorganisaatioihin on ratkaistava myös kysymys julkisten tehtävien siirrosta viranomaistahoilta muille toimijoille. Tämä ei nykyisin ole mahdollista ilman lainsäädännön muutosta. Julkisen ja ei-julkisen tehtävän määrittely ja rajaaminen eivät myöskään ole yksinkertaisia kysymyksiä. Lisäksi julkista toimintaa ovat erikseen mm. kuntien ja valtion tekemät toimenpiteet. Nämä perustuvat kuitenkin eri lakeihin, jolloin toimitaan myös kahden eri lainsäädännön kentällä. Välittäjyyden organisointi vaatii siten myös näiden säännösten yhteensovittamista.

Välittäjyys tuottaa toimeliaisuutta, joka muutoin jäisi kehittymättä. Ongelmana on välittäjäorganisaation status ja asema, sekä tehtävien määrittelemine. Statukseen liittyvät sekä välittäjyyden että mm. toimintaryhmätyön osalta kysymykset työnjaosta esim. suhteessa julkiseen sektoriin, sekä kysymykset välittäjän tai toimintaryhmän oikeusturvasta. Haastateltavien mukaan rahoitusta kaivataan erityisesti välittäjäorganisaatiotoimintaan.

*”Se on käynyt tässä ilmi, että vaikka näitä organisoitavia tehtäviä nousee tältäkin alueelta, niin ei silti voi vielä sellaisesta puhua, että välittäjäorganisaatio olisi joidenkin provisioiden kautta itsekannattavaa, että siihen täytyy täälläkin tulla jotkut määrärahat yhteiskunnalta. Organisaatioiden pyörittämiseen tarvittavia varoja ei voida vielä ainakaan saada sieltä markkinoilta, mutta että tämä näyttää olevan yhteiskunnan kannalta hyvä sijoitus, koska se näyttää synnyttävän toimeliaisuutta.” (hanketoimija)*

Haastateltavat pohtivat myös työvoimatoimistojen välittäjäroolia ja eroja siihen, mitä hankkeissa on tehty toisin. Päätelmäksi tuli, että hanketoiminta on ollut dynaamisempaa ja innovatiivisempaa sekä aktiivisempaa kuin työvoimatoimiston toiminta.

*”Peruskysymys on varmaan siinäkin, kun sopimuksellisuus on lähtökoh-  
taisesti sellaista vapaaehtoista, mutta työvoimahallinnon toiminta ei ihan  
aina ole. Siinä on yhteensovittamisongelma.”...*

*”Kun te (tarkoittaa projektin työntekijöitä) olitte varmaan siellä käyneet,  
niin työvoimatoimistosta soitti minulle sitten ja totesi että olisi varmaan  
ihan kiva tavata ja he haluaisivat tietää että mitä täällä kehittämissyhdys-  
tyksessä tehdään...”*

*”Tietysti yksi tärkeä juttu mikä on syytä mainita on, että työnvälitys on  
välittäjäorganisaatio...” ...Ilman niitä kenttäihmisiä jotka siellä ravaa...”  
(hanketoimijoita)*

Välittäjäorganisaation toiminnassa haastateltavat näkevän olennaiseksi liikkuvuuden, joustavuuden ja dynaamisuuden. Joissakin tilanteissa välittäjän halutaan olevan näkyvästi esillä, ja joskus organisaation on pysyteltävä näkyvän toiminnan taustalla. Sen tulee kyetä ensinnäkin määrittämään ja hallitsemaan toimintakenttänsä ja toisekseen liikkumaan siinä sujuvasti. Lisäksi välittäjän tulee osata ottaa käyttöön erilaisia näkökulmia sekä hyödyntää ja tehdä niitä toimijoille ymmärrettäväksi. Staattisuus ja tiukka asemoituminen eivät sovi välittäjyyteen. Välittäjän tulee olla tarvittaessa näkyvä ja kantaaottava toimija, jota voidaan lähestyä kaikista suunnista, ja joka on yhteistoimintakykyinen. Välittäjän tulee olla myös riittävän neutraali ja viestittää toiminnallaan laaja-alaisuutta.

*”Mä oon hirveen tyytyväinen siitä, että tiellä on näitä hoivapalveluhankkeita ja näitä muita, että jos te olisitte tyytyneet vain perinnebiotooppihankkeisiin niin teidät olisi leimattu tällaisiksi hihhuleiksi, vihreiksi...”*

*”Tää liittyy tähän tämä kommunikaatio, jos se nyt voidaan suomentaa tällaiseksi viestinnäksi, joka liittyy niihin kirjallisiin aineistoihin jota tuotetaan ja puheeseen jota tuotetaan erilaisissa yhteydessä niin kyllähän se luottamuksen hankkimisessa on ihan ydin. Jos väärällä tavalla puhuu tai kirjoittaa näistä niin luottamus voi aika herkästi mennä, että kyllähän se sitten syntyy. Tässä kun tapaa hyvin erilaisia ihmisiä, niin, palataan taas tähän, että kun sillä välittäjäorganisaatiolla on ihmisen kasvot niin sen täytyy olla aika taitava, sillä täytyy olla hyvä psykologinen silmä ja sillä täytyy olla aika paljon tietoa ja...”*

*”Sosiaalista älyä” (hanketoimijoita)*

Jotta välittäjätoiminta kykenisi synnyttämään toimijoiden välistä luottamusta, tulisi organisaation tai välittäjän paneutua avoimesti ja kokonaisvaltaisesti tehtäväänsä. Välittäjällä tulee olla tietty uskottavuus, jotta kommunikaatio mahdollistuu ja riittävä luottamus voidaan saavuttaa. Välittäjällä tulee olla myös kasvot; inhimillinen ja ihmisläheinen muoto. Välittäjän tulee myöskin omata riittävä herkkyys. Joskus toimijat saattavat halutakin toimia itse ilman ulkopuolista apua, ja tuolloin on tunnistettava tilanne ja osattava tehdä oikeat johtopäätökset. Toimintaa organisoidessa on niin ikään ymmärrettävä ulkopuolelta tai ylhäältä tulevan sisällön ja logiikan sekä paikallisesti organisoituvan toiminnan ero. Onnistunut välittäjyys lähtee liikkeelle paikallisista tarpeista, jotka eivät ole vielä löytäneet toteutumisyvälyä tai ilmenemistapaa. Istutettu agenda ei johda kestäviin ratkaisuihin, sen sijaan toimintaa voi kehittää.

Välittäjyyden kehittymiselle on eduksi, jos välittäjä on jokseenkin ulkopuolinen suhteessa paikallisiin toimijoihin ja viranomaisiin. Ulkopuolisuuteen tunnutaan usein liittävän mm. puolueettomuus ja riippumattomuus, joiden nähdään takaavan välittäjätoiminnan oikeutuksen. Tosiasiassa ulkopuolisuus sinänsä ei tuota mitään, kuitenkin ihmisten liittäessä siihen positiivisia mielleyhtymiä, avautuu välittäjälle aivan erilaisia toimintamahdollisuuksia, mikä on omiaan lisäämään toiminnan vaikuttavuutta.

Toiminnan, suhteiden ja luottamuksen kehittyessä välittäjä voi ”ajaa itsensä sisään”, minkä jälkeen on mahdollista hypätä aikaa vievien alkuvaiheiden ohi. Mikäli luottamus menetetään, ei menetä pelkästään saavutettua ja opittua, vaan myös alkuvaiheet muuttuvat jopa hankalammiksi kuin puhtaalta pöydältä liikkeelle lähdettäessä. Luottamuksen menettäminen voi tapahtua myös ilman, että toimija itse varsinaisesti tekee mitään ratkaisevaa. Luottamus on kovilla esimerkiksi projektitoiminnassa, jos toiminnan jatkuvuutta ei voida turvata. Esi-merkit kuvaavat luottamuksen merkitystä ja luonnetta. Onnistuneen toiminnan (prosessin) seurauksena luottamus vaiheistuu suuremmiksi kokonaisuusiksi, eikä sitä tarvitse koota pala palalta kuin ensimmäisen kerran. Toisaalta mikäli luottamus menetetään, se saattaa murentua jopa alkuperäistä pienempiin ja epämääräisempiin osiin, ja kokoaminen vaikeutuu entisestään tai tulee jopa mahdottomaksi.

Periaatteessa välittäjyyteen liitetään ainakin määreet kehittäjävälittäjä sekä töiden, työntekijöiden ja rahoituksen etsijä ja välittäjä. Välittäjiä tunnutaan luonnehtivan toimintasisältöjä ajatellen ainakin sanoilla kehittäjä, tutustuttaja, verkostoija, mielikuvien markkinoija, luottamuksen rakentaja, sytyttäjä, tukija, byrokraatian selittäjä, yksinkertaistaja, informaation organisoija päällekkäisyyksien purkaja sekä mahdollistaja. Teoreettisemmin ajateltuna välittäjän tehtäviä ovat myös aiemmin puheena olleisiin kielellisiin kysymyksiin ja kommunikaation edistämiseen liittyvät tehtävät. Osa edellä mainituista luonnehdinnoista sisältävät tämänsuuntaisia oletuksia.

## Palvelusopimus – maaseudun pienten töiden organisointia

Käynnissä olevassa palvelusopimuskokeilussa keskeisintä on maaseudun pienten töiden organisointi. Hankkeesta on jo tehty yksi julkaisu (Lindqvist & Rissanen 2004), joka käsittelee palvelusopimus-toiminnan lähtökohtia, rajoituksia ja mahdollisuuksia.

Kyrönmaan hankkeessa on ajatuksena organisoida pienet, hajallaan sijaitsevat maaseudun työt sekä niiden rahoitus ja tekijät välittäjäorganisaation avulla yhteen. Kokeilussa välittäjäorganisaationa on toiminut kehittämissyöryhmittöiden hallinnoima hanke, jonka työntekijät ovat toimineet töiden ja tekijöiden etsijöinä ja saattaneet sopimusosapuolia yhteen.

Hankkeen tavoitteena on ollut selvittää palvelusopimuksen piiriin sopivia työtehtäviä, paikantaa käytännössä toimintatapaan soveltuvat työtehtävät ja tutkia paikallisen toimintaryhmän edellytyksiä töiden ja tekijöiden yhteen saattajana eli välittäjäorganisaationa.

Konkreettisenä tavoitteena on ollut 20 palvelusopimusta, joka on hankkeen aikana myös saavutettu. Hankkeessa toteutettujen palvelusopimusten rahoitus on järjestetty kokonaan markkinalähtöisesti, eikä hentoa maaseudun yrittäjyyttä ole haluttu julkisella rahoituksella tukahduttaa vaan tukea. Tämä on ollutkin mahdollista, koska hanke on toteutettu suomalaisittain ajatellen varsin tiheään asutulla maaseudulla, jossa palveluyrittäjyyttäkin on ollut jonkin verran olemassa.

Lähtökohtaisesti hyödykkeet ja osaamispääomat eivät ole vielä organisoituneet ansiolähteiksi, esimerkiksi markkinoiden pienuuden vuoksi, joten ostovolyymiä on haettava laajemmilta alueilta ja mm. kaupungeista. Hankkeessa on pidetty tärkeänä erityisesti maaseudulle ominaisten osaamisalueiden hyväksikäyttöä.

Hanke julkaisee kuluvana vuonna myös toisen raportin, jossa keskitytään erityisesti sopimusten ja sopimisen problematiikkaan.

Hankkeen toimintaidea jatkaa Maaseudun palvelusopimuksen valmennuspaketti -niminen hanke, joka toteutetaan laajemmalla alueella. Hankkeen keskeinen ajatus on edistää sopimuksellisuuden ja maaseudun palvelusopimuksen ideaa paikallisten toimintaryhmien keskuudessa. Projekti sisältää neljä osaluuetta. Hankkeen tavoitteena on tuottaa verkkosivuille sopimuspankki, josta voi käytännössä nähdä, millaisia sopimuksia on tehty. Tämä edellyttää palvelusopimusportaalin avaamista. Hanke järjestää yhdelle toimintaryhmälle kokeellisen koulutuksen maaseudun palvelusopimusten organisoinnista. Hanke kerää myös perustietoja niistä ehdotuksista ja ideoista, jotka koskevat maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman sopimuksellisuuskysymyksiä. Lisäksi hanke välittää tietoa sopimuksellisen toiminnan toteuttamisesta maaseudun kehittämisessä.

Maaseudun palvelusopimushankkeet liikkuvat maaseutuyrittäjyyden, erityisesti palveluyrittäjyyden alueella. Lisäksi hankkeet ovat lähteneet liikkeelle niistä paikallisista tarpeista, jotka eivät ole tähän mennessä täyttyneet. Kolmas olennainen piirre hankkeissa on keskittyminen sopimuksiin, niiden tekemisen problematiikkaan ja mallintamiseen. Neljäntenä olennaispiirteenä on välittäjä ja välittäjäorganisaation toiminta. Vuonna 2006 alkava hanke laajentaa selvästi sekä maantieteellistä että ajatuksellista toimintakenttäänsä.

*Lähteet: Lindqvist, Petra & Rissanen, Eija. 2004. Maaseudun palvelusopimus. Teoriasta käytäntöön Kyrönmaalla sekä Maaseudun palvelusopimuksen valmennuspaketti -hanke. Julkaisematon hankesuunnitelma.*

Välittäjyyteen liitettävää tavoitetta maaseudun kehittämisessä voitaisiin nimittää vaikka ”first gateway”-tyyppiseksi. Lähtökohtaisesti välittäjät joutuvat askartelemaan sellaisten asioiden kanssa, jotka ovat uusia tai joita ei mikään muu toimija tai toimenpide ole saanut liikkeelle. Toimintaa aloitettaessa kaikki toiminta ohjautuu aluksi välittäjän (gateway) kautta. Myöhemmin tilanne kuitenkin muuttuu ja toimijat ryhtyvät hoitamaan toimintaa keskenään ilman välittäjää. Välittäjyyteen ja sen jatkamiseen ei tähdätä, vaan pyrkimyksenä on, että toiminta voisi sujua myöhemmin itsenäisesti. Tavoitteena on, että välittäjää tarvitaan vain ensimmäisessä vaiheessa (first gateway). Tämä ei käytännössä kuitenkaan aina toteudu, joten on myös otettava huomioon, että välittäjiä tarvitaan pysyväisluonteisemminkin. Ainakin pitkiin ensimmäisiin vaiheisiin on syytä varautua.

Välittäjyyteen liittyvä kysymys on myös, miten monistaa tai siirtää toimintatapoja kokeilualueilta muille alueille. Välittäjyys tai pienten maaseudun töiden organisaattoritoiminta voi verkostoituneena kattaa koko maaseudun ja kuitenkin toimia paikallislähtöisesti. Toimintatapaa voi lisäksi kehittää siten, että jollakin alueella toiminta organisoidaan toiminnallis-sisällöllisistä lähtökohdista käsin. Esimerkiksi nuoriso-, kulttuuri-, sosiaali-, jne. -toimijat voivat olla välittäjäorganisaatiotyön liikkeelle panevia voimia. Toisaalta organisoitumista voidaan ajatella toteutettavan niin, että välittäjyyttä harjoittaa mahdollisimman laaja-alaisesti orientoitunut toimija, joka ei ole erikoistunut varsinaisesti millekään elämänalueelle tai toimintasektorille. Lisäksi erilaisten yhdistelmien tulee olla mahdollisia. Välittäjyyden organisoitumisen tulisi kuitenkin tapahtua paikallisista tarpeista käsin ja kullekin alueelle parhaiten sopivalla tavalla.

### *Prosessointi*

Prosessoinnin jatkuvuus näyttäytyy hanketoiminnassa toisenlaisena kuin pidempiaikaisessa toiminnassa. Lähemmin tarkasteltuna prosessointi jatkuu paljon yksittäisiä hankkeita ja projekteja pidempään. Yhteydenpito ja verkostot toimivat käytännössä jatkuvasti, ja edellisten prosessien kokemukset ovat pohjana uusien prosessien kehittämisessä. Tässä mielessä työ ja sen perustat rakentuvat pitkille kokemusjaksoille, joten prosessointi on oikeastaan jatkuvaa. Lisäksi verkostot ja yhteydenpito ovat itse asiassa prosesseja samalla kun ne muodostavat rakenteellisia, vaihtelevia kokonaisuuksia.

Välittäjätoiminnan prosesseissa painopiste on niiden alkupuolella. Välittäjän työ painottuu sysäyksen antamiseen, pohjatyöhön ja neuvotteluihin. Jo näiden vaiheiden kuvaus kertoo työn prosessiluonteesta, jolloin on selvää, että toiminnan kerran käynnistyttyä se myös jatkuu. Kun sopimustoimintaa katsotaan prosessinäkökulmasta huomataan, että puhutaankin kyseisen toiminnan mittaisesta prosessista. Siten vaikkapa kirjallisen sopimuksen teko ei merkitse prosessin päättymistä. Työ päättyy vasta kun toiminta päättyy. Useimmiten toiminta on

sen luonteista, että sen jatkuminen on todennäköisempää kuin päättyminen, joten prosesseista saattaa muodostua ajalliselta kestoaltaan hyvinkin pitkiä.

Vaikka välittäjän työpanosta tarvitaan eniten toiminnan käynnistysvaiheessa, ei pidä vähätellä välittäjän merkitystä myöskään siinä vaiheessa, kun on kyse seurannasta ja taustatukena olemisesta. Erityisen tärkeätä prosessissa mukana oleminen on silloin, kun toimintaan tulee ongelmia. Joissakin tapauksissa myös irrottautuminen prosessista kesken toiminnan voi olla hyväksikin. Välittäjän on vain kyettävä lukemaan tilannetta ja tehtävä omia johtopäätöksiään.

*”Olemme olleet kaikissa muissakin tiiviisti mukana, mutta pitää tietää milloin siitä pitää irrottautua, ollako mahdollisimman pitkään mukana vai ei. Yksiselitteistä vastausta ei voi antaa näihin.”* (hanketoimija)

Prosessoinnin jatkuvuuden merkityksen oivaltaminen on sopimusperusteisen ja muunlaisenkin kehittämistyön perusasioita. Toimijoiden yhteydet ja verkostot, mutta erityisesti niiden toimivuus, muodostavat onnistuneen kehittämistoiminnan pohjan, jota ilman mm. kehittämistyön onnistumisten siirto ja epäonnistumisten analyysi ei välttämättä hyödytä seuraavia kehittämisvaiheita.

## **Sopimuksellisuus ja kilpailupolitiikan haasteet**

Sopimuksellisuus joutuu väistämättä tekemisiin kilpailulainsäädännön kanssa. Kilpailupolitiikassa on kyse kilpailulainsäädännön käytännön soveltamisesta ja tulkinnasta. Kilpailupolitiikka näyttää soveltavan kilpailulainsäädäntöä kategorisesti ja pyrkii lyhyen aikavälin ratkaisuihin, jotka saattavat tuottaa monopoleja tai muita kilpailuvääristymiä. Kilpailupolitiikka ei haastateltavien mielestä toteudu tarkoitetulla tavalla.

*”Oikeudenmukaisuuteen liittyy se, että pystyttäisiin tekemään palvelupolitiikan mukaan kilpailupolitiikka huomioon ottaen, että se on oikeudenmukaista. Kas siinä se ongelma on, koska kilpailupolitiikasta on kotimainen, tiukka tulkinta ja se sitten kaventaa sitä, miten palvelut voidaan järjestää ja miten yleensä toiminnot tulee järjestää. Siinä se fair-play -kysymys aika paljon on.”*

*”Kyseenalaistaisin tämän nykyisen kilpailupolitiikan ja oikeudenmukaisuuden, että se ei minusta toteuta oikeudenmukaisuutta. Että oikeudenmukaisuus toteutuu esimerkiksi silloin kun suuret ja pienet yritykset on samalla viivalla silloin kun on tarjouskilpailu, mutta tällä hetkellä suuret yritykset välttämättä voittavat tarjouskilpailut.”* (hanketoimijoita)

Kilpailulainsäädäntöä on Suomessa ryhdytty soveltamaan haastateltavien näkemysten mukaan tiukasti tulkiten. Tiukka tulkinta johtaa ennen pitkää resurssien



tuhlaamiseen ja lopulta siihen, että monet tavoitteet jäävät saavuttamatta. Kilpailupolitiikka näyttää haastateltavien mukaan tuottavan myös ratkaisuja, jotka eivät ole linjassa kyseisen alan lainsäädännön tavoitteiden kanssa tai jotka voivat olla niille vastakkaisia. Pienten ja paikallisten sekä suurten ja ylipaikallisten yritysten asema ei ole kilpailutilanteessa haastateltavien mukaan samanlainen. Suurilla yrityksillä on mahdollisuus tehdä esimerkiksi jätekuljetuksessa ensimmäiseksi kaudeksi hinnaltaan niin edullinen tarjous, että pieni paikallinen yritys ei kykene siihen lainkaan vastaamaan. Ohuilla maaseudun yrityssektoreilla pienet yritykset eivät enää seuraavalla kerralla ole edes mukana kilpailemassa, koska niitä ei enää ole. Tällainen kilpailutus johtaa väijäämättä keskittymiseen ja harvojen toimijoiden markkinoihin, ääritapauksessa jopa monopoleihin. Näissä tapauksissa kilpailupolitiikka edistää keskittymistä ja vesittää kilpailulainsäädännön alkuperäisen tarkoituksen. Yksityistämällä ja kilpailutuksella on haluttu päästä eroon julkisista monopoleista, mutta soveltamistapa saattaakin johtaa yksityisiin monopoleihin.

Kilpailutuksen mielekkyyttä voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Luonteva tarkastelunäkökulma on taloudellisuus, mutta taloudellisuusajattelukin voidaan hahmottaa varsin monesta näkökulmasta, ainakin paikallisesta, alueellisesta, kansallisesta, eurooppalaisesta ja globaalista. Voitaisiinko kilpailutuksella tavoiteltua kokonaistaloudellisuutta edistää tuloksekkaammin ja sosiaalisesti oikeudenmukaisemmin sopimuksellisella toiminnalla?

Paikallisesta näkökulmasta toiminnan taloudellinen tehokkuus tarkoittaa luonnollisesti paikallistalouden kehittymistä. Esimerkiksi jätehuollossa se tarkoittaisi paikallista yrittäjyyttä ja tavallisesti pienten yritysten suosimista. Silloin useimmiten suuret, ylikansalliset yhtiöt jäisivät vertailussa häviölle, ellei niiden kotipaikka sijaitse kyseisellä alueella. Logiikka on jokseenkin sama kansallisella tasolla. Tosin mikäli Suomessa on ko. alan kansainvälisiä yrityksiä, monimutkaistuvat myös kilpailutusta koskevat ratkaisut.

Periaatteessa taloudellisuutta kansallisesti tarkasteltuna on mielekästä käyttää kilpailutusta siten, että se suosii edellä kuvattua kehitystä. Tällöin pitäydytään tavallisesti vain kansalliseen tarkastelutasoon ja vain taloudelliseen tarkastelunäkökulmaan. Kuitenkin on monia muitakin tasoja ja näkökulmia jotka tulisi ottaa huomioon. Kansallinen tai EU-tasoinen taloustarkastelu jättää huomiotta esimerkiksi paikallisen tason tai vaikkapa ympäristönäkökohtien huomioonottamisen.

Usein kilpailupolitiikkaa sovelletaan pelkästään lyhyen aikavälin liikeloudellisia tavoitteita painottaen. Tavallisesti pidemmän aikavälin yksilö- tai paikallisyhteisötason vaikutukset jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Myös tätä laajempien tarkastelunäkökulmien, kuten kestävä kehityksen tai ekologisten kysymysten rakentava tarkastelu on osoittautunut käytännössä kovin vaikeaksi. Lisäksi

suurten yritysten toimintaa tukeva politiikka unohtaa, että nekin ovat globaalitaloudessa kilpailijoita, eivätkä suuret ja äkilliset omistuspuhjat, toimintaa ja sijoittumista koskevat muutokset ole epätavallisia. Keskeisintä on, millä tavalla kilpailutusta hoidetaan ja millaista kilpailupolitiikkaa toteutetaan.

*”Minusta näitä asioita pitäisi aika paljon vakavammin pohtia näitä asioita, että mikä on oikeudenmukaista ja minkälainen kilpailutus tuottaa oikeudenmukaisuuden, väitän, että nykyinen tapa ei sitä tuota.”* (hanke-toimija)

Maaseudun kehittämisessä näyttää olevan meneillään uusien työmenetelmien ja politiikkatyökalujen voimakkaan kehittämisen jakso. Sopimuksellisuuden periaatteisiin kytkeytyvät menetelmät ovat saaneet jalansijaa erityisesti toimintaryhmätyöskentelyssä. Myös maaseutupolitiikan muilla rintamilla paikallislähtöisten, oikeudenmukaisten ja luottamusta herättävien toimenpiteiden tarve on selvästi näkyvissä.

Kehittämistyön kannalta ongelmalliseksi koetaan säätelyn ja hankehallinnon liiallinen byrokratia, jota halutaan yksinkertaistaa. Yksinkertaistamisen tarvetta eivät kiellä myöskään ministeriöiden virkamiehet. Byrokraattisten toimenpiteiden osittaisen purkamisen esteinä nähdään tavallisesti sääntelyjärjestelmät, mutta tosiasiaa kyse on hyvin usein hallintokulttuurisista rajoituksista. Nämä rajoitteet toimivat paitsi yksinkertaistamisen esteinä, monesti myös jonkunlaisena virkamiesten tukiverkkona, jonka taakse on helppoa ja yksinkertaista piiloutua. On ymmärrettävää, että tilanteessa, jossa säädösviidakko alkaa olla monilta kohdin läpipääsemätön, on järjestelmässä työskentelevien yksilöiden turvattu oman toiminnan oikeus jollakin yleisesti hyväksyttävällä tavalla. Tällainen toiminta on kylläkin ymmärrettävää, mutta hyväksyttävää sen ei tarvitse olla. Järjestelmän tulee olla riittävän läpinäkyvä ja yksinkertainen, jotta sen toimintaa ja tehokkuutta voidaan tarkastella myös sisällöllisesti ja tavoitteista käsin, eikä pelkästään määrällisesti esimerkiksi raha ja kuittiliikennettä seuraamalla.

Yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys ovat elementtejä, jotka sisältyvät oikeudenmukaisuuden vaatimukseen. Luottamuksen ylläpito edellyttää toimintaa, joka on seurattavissa ja jota voidaan tarvittaessa parantaa. Byrokraattisuus tukkii tällä hetkellä melko tehokkaasti hallinnon toiminnan läpinäkyvyyden jopa niin, että siellä sisällä toimijatkaan eivät tahdo hallita kokonaisuuksia. Osat toimivat keskenään hyvin vain niin kauan kun kokonaisuuskin on hahmotettavissa.

Mallintamisajattelu nousee usein esille, kun tarkastellaan uudenlaisten toimintatapojen ja -periaatteiden kehittämistä. Tutkimuksemme empirian perusteella voidaan kuitenkin nähdä, että paikalliseen kontekstiin sovitettujen periaatteiden toimivat käytännössä ulkopuolelta siirrettyjä toimintamalleja paremmin. Mallit

eivät toimi ongelmitta siitä syystä, että paikalliset olosuhteet, toimintaympäristö, verkostot ja avaintoimijat ovat luonteeltaan uniikkeja. Mallit on kehitetty joissakin tietyissä olosuhteissa, ja parhaimmassa tapauksessa niistä voidaan soveltaa vain jotakin osaa yleisempään käytäntöön. Edellä mainittujen syiden lisäksi mallien siirtäminen toiseen paikkaan epäonnistuu jo siksi, että aika ja kehitysvaihe ovat muuttuneet mallin rakentamisen jälkeen toisiksi. Näillä perusteluilla alue- tai paikallislähtöinen kehittämistoiminta, joka tuottaa omia toimintatapojaan tietyissä hallinnollisissa ja lainsäädännöllisissä rajoissa, tuottaa parhaan lopputuloksen. Tämä viittaa samalla sopimuksellisuusajattelun yhteen peruslähtökohtaan, prosessointiin. Kehittämistoiminnan kehittäminenkin merkitsee jatkuvia prosesseja, joita toimijat kehittävät toiminnan edetessä. Prosessointiin tulee osallistua mahdollisimman paljon relevantteja toimijoita, jotta ristiriitojen voittamisen mahdollisuus saadaan niin suureksi kuin mahdollista.

Kaiken yllä kuvatun on tapahduttava luottamuksellisissa olosuhteissa, kun tavoitellaan parasta mahdollista lopputulosta. Mitä korkeammalla tasolla luottamus voidaan saavuttaa, sitä syvemmin toimijat saadaan sitoutumaan tehtyihin ratkaisuihin. Luottamusta rakennetaan pala palalta, mutta ilman rehellistä ja avointa vuorovaikutusta se ei ole mahdollista. Kommunikatiivisten prosessien merkitystä ei siten tule vähätellä. Kommunikaation puutteet ovat tällä hetkellä sen kaltaisia, että välittäjäyys näyttää muodostuvan myös varsin keskeiseksi elementiksi, erityisesti kun ajatellaan alueellisten ja paikallisten kehittäjien suhteita eri hallintoelimiin. Välittäjäyden tarve kertoo myös siitä, että hallinnon kaikki elementit eivät toimi halutulla tavalla.

Kaiken kaikkiaan sopimuksellisuuden idea näyttää olevan käyttökelpoinen maaseudun kehittämistyön lähtökohta, ja sitä on mahdollista soveltaa monilla toiminnallisilla tasoilla. Yleensäkin toimivantuntuiset ideat ovat joko laaja-alaisia, rajoiltaan hämäriä tai keskeneräisiä. Sopimuksellisuuteen sopinevat kaikki nuo määreet. Toisaalta idean keskeisimmät rajaukset näyttävät myös kiinnostavilta maaseudun kehittämistyön lähtökohtina.

## **Kirjallisuus**

Berndtson, E. 1992. Poliitiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. VAPK-kustannus. Helsinki.

Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D. 1995. Refleksiiviseen sosiologiaan. Tutkimus, käytäntö ja yhteiskunta. (Suomenkielisen laitoksen toimittaneet M'hammed Sabour ja Mikko Salo) Joensuu university press. Joensuu.

Commission of the European Communities 2005. Proposal for a COUNCIL DECISION on Community strategic guidelines for Rural Development (Programming period 2007–2013) (presented by the Commission) Brussels, 5.7.2005.

- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters 1998. Done at Aarhus, Denmark, on 25 June. Saatavissa internetistä: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=9524&lan=FI>. 24.4.2006.
- Glegg, S.R. 1990. *Modern Organizations: Organization Studies in the Post-modern World*. Sage. London.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action. Volume 1. Reason and the Rationalization of Society*, transl. T. McCarthy. Beacon Press. Boston.
- Habermas, J. 1987. *The Theory of Communicative Action. Volume 2. Lifeworld and System: a critique of functionalist reason*. Beacon Press. Boston.
- Hyyryläinen, E. 2000. Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4. Kunnallistieteen yhdistys, s. 299–311.
- Ilmonen, K. & Jokinen, K. 2002. *Luottamus modernissa maailmassa*. Jyväskylän yliopisto. SoPhi. Jyväskylä.
- Lindqvist, P. & Rissanen, E. 2004. *Maaseudun Palvelusopimus. Teoriasta käytäntöön Kyrönmaalla*. Vaasan yliopisto Levón-instituutti. Julkaisu 115. Vaasa.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2005. *Luonnonarvokauppa*. Saatavissa internetistä: [http://www.mmm.fi/metso/uudet\\_suojelun\\_keinot/luonnonarvokauppa/](http://www.mmm.fi/metso/uudet_suojelun_keinot/luonnonarvokauppa/). 12.12.2005.
- Lindqvist, P. & Rissanen, E. 2004. *Maaseudun palvelusopimus. Teoriasta käytäntöön Kyrönmaalla*.
- Palviainen, S. 2004. *Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta*. Joensuu yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. 70. Joensuu.
- Park, P. 2001. *Knowledge and Participatory Research*. Teoksessa: Reason, P. & Bradbury, H. (toim.). *Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice*. Sage Publications. London, 81.
- Pohjonen, S. 2002. *Sopimustoiminta, piilevä epä tieto ja uuden tiedon luominen*. Eripainos teoksesta Pohjonen (toim.) *Ennakoiva sopiminen*. Liiketoimien suunnittelu, toteuttaminen ja riskien hallinta. WSOY. Porvoo.
- Ponnikas, J. 2002. *Kenen sana painaa EU:n aluepolitiikassa? Sosiaalisesti kestävä kehityksen toteutuminen Suomen ensimmäisellä EU:n rakennerahastokaudella, esimerkkeinä Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu*. *Maaseudun uusi aika* 10:2. Maaseudun uusi aika -yhdistys.

- Ponnikas, J. 2003. Globaali käsite paikallisessa kontekstissa: Kestävän kehityksen paikallistuminen Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun EU:n aluepolitiikan toimijoiden mielipideilmastossa vuosina 1995–2002. Oulun yliopisto. Oulu.
- Ruuskanen, P. 2001. Sosiaalinen pääoma käsitteet, suuntauksat ja mekanismit. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 81. Helsinki.
- Tilastokeskus 2004. Suomen tilastollinen vuosikirja. Suomen virallinen tilasto. Karisto Oy. Hämeenlinna.

### **3 Sopimuksellisuus käytännön kehittämissä – havaintoja ympäristöhankkeista**

Maaseutu on läpikäynyt voimakkaan muutoksen viimeisten vuosikymmenten aikana. Perinteiseen ruuantuotantoon liittyvien arvostusten lisäksi maaseutuun kohdistuu nykyisin myös muita arvoja. Viimeaikoina keskeisiksi ovat nousseet maaseudun perinnemaisemat yhdessä niihin oleellisesti kuuluvan luonnon monimuotoisuuden kanssa. Samaan aikaan, kun avoimet maaseutu- ja kulttuuri-maisemat sekä perinteisen maatalouden luomien ympäristöjen arvostus on kasvanut on maaseutua koetellut rakennemuutos vaarantanut perinnemaisemien olemassaolon jatkuvuuden. Tuotanto- ja viljelymenetelmien muutokset näkyvät muun muassa arvokkaiden ympäristö- ja maisemakohteiden turmeltumisena, eivätkä nykyiset hoitotyöhön käytettävissä olevat resurssit riitä kattamaan hoitotarvetta.

Viime vuosina maaseudun maiseman- ja ympäristöhoidon menetelmät, toteuttajatahot ja rahoitusmahdollisuudet ovat toisaalta myös monipuolistuneet. Tämä näkyy erilaisten kokeiluhankkeiden verrattain runsaana lukumääränä, mutta myös toimintatapojen alueellisena vaihteluna. Usein hanketoimintaa leimavat kuitenkin hajanaisuus sekä ajallinen tai alueellinen kapea-alaisuus. Hanketoiminnan yhteydet maatalouden tukijärjestelmiin ovat melko satunnaisia. Julkissa keskustelussa maatalouden ympäristötukijärjestelmää on kuitenkin usein pidetty riittävänä hallinnollis-toiminnallisena rakenteena, jonka avulla maaseudun ympäristökysymyksiin ja haasteisiin on voitu kehittää toimivia ratkaisuja.

EU:n maatalouden ympäristötukijärjestelmä on ollut osa suomalaista maataloutta vuodesta 1995 lähtien. Alusta asti järjestelmä on kattanut laajasti suomalaisen maataloustuotannon ja vuonna 2004 tuen piiriin kuului 91 % tiloista ja 96 % peltopinta-alasta (Heikkilä & Kröger 2005, s. 67). Ympäristötuen tarkoituksena on korvata ympäristökuormitusta vähentävien toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset viljelijöille. Maatalouden ympäristötuki jakautuu perustoimenpiteisiin, lisätoimenpiteisiin sekä erityistukitoimenpiteisiin (Niemi 2005, s. 51).

Tässä artikkelissa analysoimme lähinnä maatalouden ympäristötukijärjestelmään kytkeytyviä kokeiluhankkeita ja niistä saatuja kokemuksia. Artikkelimme pohjautuu keskeisiltä osiltaan Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa -tutkimushankkeeseen yhteydessä tekemäämme selvitykseen, jossa analysoimme millaisia maatalouden ympäristötukeen liittyviä kokeiluja Suomessa oli toteutettu vuosina 1995–2005.

## Maatalouden ympäristötukeen liittyvät kokeilut

### *Maatalouden vesiensuojeluhankkeet*

Tarkastelussa mukana olleista 26:sta maatalouden ympäristötuen kokeilu- ja kehittämishankkeista hieman yli puolet (14) kohdentui maatalouden vesiensuojelutoimenpiteisiin. Maatalouden vesistöjä rehevöittävät vaikutukset olivat yksi keskeisimmistä syistä hankkeiden käynnistämiseen. Ympäristöä kuormittava teollisuuden ja yhdyskuntien aiheuttama pistekuormitus on vuosikymmenten kuluessa kyetty saamaan melko hyvin hallintaan. Samaan aikaan maataloustuotannon aikaansaamasta vesistöjen hajakuormituksesta on muodostunut merkittävin vesistöjen tilaa heikentävä tekijä, mikä lisää painetta maatalouden ympäristösuojelun tehostamiseksi. Hankkeita käynnistämällä haluttiin kohdealueilla kasvattaa myös voimassaolevien erityistukisopimusten lukumäärää.

Vesiensuojelun osalta maatalouden ympäristötuen ongelmana on, että tuki käsittelee kaikkia tiloja yhdenmukaisesti ottamatta kuitenkaan huomioon alueiden ja tilojen erityispiirteitä ja sijaintia. Hankkeista nousi keskeisesti esille tarve ympäristötukitoimenpiteiden tilakohtaiseen suunnitteluun ja soveltamiseen. Nykytilannetta tapauskohtaisemman ja yksittäisen tilan tilanteen paremmin huomioon ottavan tarkastelun voikin katsoa lisäävän viljelijöiden kiinnostusta esim. erityistukisopimuksia kohtaan. Tämä kuitenkin edellyttää, että viljelijät kokisivat toiminnan nykyistä tukijärjestelmää mielekkäämpänä. Toisaalta tukijärjestelmän uudistuksilla aikaansaatujen toimenpiteiden tulisi olla nykyistä tarkemmin kohdennettuja ja vesistöjensuojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta tehokkaampia. Vesiensuojeluhankkeissa toimenpiteiden tilakohtaisen soveltamisen tarve nousi esille perinnemaisemahankkeita voimakkaammin. Yksi mahdollinen syy tähän voi olla se, että suomalaiseseen maalaismaisemaan kuuluu useita maataloja peltoineen ja pihapiireineen, erilaisia maaston piirteitä sekä rakennetun ympäristön elementtejä. Näin paikallistasolla maisemasta muodostuu perusluonteeltaan yhteisöllinen. Vaikka maisemanhoitotoimet kohdistuisivat vain yksittäiseen tilaan, maiseman kohentumiseen sisältyy aina myös yksittäistä tilaa laajempia ulkoisvaikutuksia. Myös vesiensuojeluhankkeissa on havaittavissa samankaltaisia piirteitä, jotka usein ilmenevät kuitenkin piilevinä. Vesiensuojelutoimilla on maiseman hoitoon verrattuna enemmän maataloustuotantoon suoraan kohdistuvia vaikutuksia. Siten tilakohtaiset tekijät tulevat selvemmin esille kuin maisemanhoidon yhteydessä.

Hankkeiden kohteena ollutta toimintaa kehitettiin usein tilakäyntien ja muiden viljelijäkontaktien avulla. Yhdessä viljelijän kanssa tehtyjen havaintojen ja käytyjen keskustelujen pohjalta kartoitettiin kohteen ympäristövaikutuksia ja suunniteltiin tilakohtaisia toimenpiteitä ja toteuttamiskelpoisimpia ratkaisuja vesiensuojelun parantamiseksi. Tilakäynneillä selvitettiin viljelijöiden kiinnostusta erityisympäristötukeen ja tarkasteltiin myös eri erityistukimuotojen soveltuvuutta sekä käytännön toteutusta. Lisäksi viljelijät saivat apua erityis-

tukihakemuksen laadintaan ja tiloille tarjottiin tukitoimenpiteiden toteuttamista koskevaa suunnitteluapua. Hankeraporttien mukaan tilakohtaisessa neuvonnassa ja suunnittelussa pyrittiin käytännönläheiseen otteeseen.

Suojavyöhykkeiden osalta hankkeissa laadittiin tila- ja lohko kohtaisia toteutussuunnitelmia. Viljelijöiden oli mahdollista hyödyntää tehtyä suojavyöhykesuunnitelmaa erityistukihakemukseen vaadittavana liitteenä. Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella suojavyöhykkeiden erityistukia markkinoitiin systemaattisesti alueen maataloille. Osassa hankkeita myös kartoitettiin, millaista toimintaa kannattaisi käynnistää yhteistyössä muiden tilojen kanssa. Osassa hankkeista oli puolestaan perustettu pilottikohteita, joiden avulla kannustettiin viljelijöitä hakemaan erityis ympäristötukea.

Muut vesiensuojeluun liittyvät ympäristötukimuotojen edistämiseen tähtäävät toimet kokeiluhankkeissa perustuivat henkilökohtaiseen yhteydenottoon ja tapaamiseen. Esimerkiksi maitohuoneiden pesuvesien käsittelyn osalta annettiin neuvontaa ja tuotettiin suunnitteluapua joko vanhojen toimintamuotojen ja käsittelyrakenteiden käytön tehostamiseksi tai täysin uusien toiminnallisten ratkaisujen rakentamiseksi ja testaamiseksi. Kosteikkojen perustamista pyrittiin edistämään maksamalla osa kosteikon suunnittelukustannuksista ja avustamalla hankkeessa mukana olevia maataloja muun muassa tarvittavan koneurakoinnin hankinnassa.

Vesiensuojelun tilakohtaisen suunnittelun avuksi kehitettiin osassa hankkeita tilakohtaisia ravinnekuormituksen mittaus- ja seurantamenetelmiä sekä paikalliset olot huomioon ottavia mallitarkasteluja. Selvitysten tarkoituksena oli yhtäältä auttaa kohdentamaan ympäristönhoitotoimenpiteet ympäristön kannalta parhaalla mahdollisella tavalla ja toisaalta lisätä viljelijöiden tietoa hoitotoimenpiteiden ympäristövaikutuksista. Tiedon lisäämisen katsottiin edistävän viljelijöiden kiinnostusta ympäristönhoitoon. Tilakohtaisen tarkastelun lisäksi eräissä hankkeissa vesiensuojelua oli tarkasteltu myös kylä-, kunta- tai alueta- salla toimenpiteiden oikein kohdentamiseksi ja alueiden erityispiirteiden huomioimiseksi.

### *Perinnebiotooppi-, luonnon monimuotoisuus- ja maisemahankkeet*

Noin neljänneksen ympäristötukikokeiluista sisältyi perinnebiotooppeihin, luonnon monimuotoisuuden lisäämiseen tai maiseman hoitoon kohdistuvia toimenpiteitä. Myös näissä hankkeissa haluttiin lisätä kohdealueen erityistukisopimushakemusten lukumäärää. Maatalojen tukitoimenpiteiden lisäksi monessa ympäristöyrittäjyys hankkeessa hoidettiin perinnemaisemia ja erityishuomiota saivat osakseen perinnebiotooppit. Hankkeiden taustasyynä oli usein se, että erityistukia oli haettu vain vähän, koska viljelijät olivat kokeneet nykyisen



ympäristötukijärjestelmän ainakin joiltaan osiltaan hankalana. Lisäksi hankekuvauksista käy ilmi, että erityisesti perinnebiotooppien hoidon ongelmana on kohteita koskevan tiedon puute sekä tilakohtaisen neuvonnan puutteet. Hoidon menetelmät poikkeavat nykyisin käytössä olevista tavanomaisista viljely- ja laidunnuskäytännöistä, joten hoidon toteutuksen opastukselle ja neuvonnalle on olemassa erityinen tarve.

Paikan päällä maastossa toteutettu työtappoihin tutustuminen on osoittautunut käytännössä toimivimmaksi ratkaisuksi. Tämän vuoksi tilakäynnit valittiin usein myös perinnebiotooppien hoitohankkeiden keskeiseksi toimintamuodoksi. Tilakäynneillä kartoitettiin yhdessä viljelijän kanssa kohteen tukikelpoisuus ja suunniteltiin kohteen hoidon toteutus ja toimenpiteet. Tila- ja kohdekohtaisen erityistukikelpoisuuden kartoituksella haluttiin mm. ehkäistä viljelijän kannalta turhauttavia kielteisiä tukipäätöksiä. Yhdessä viljelijän kanssa tapahtuvan tilakohtaisen suunnittelun avulla oli voitu neuvotella ja sopia mm. hoitokohteen rajaamisesta ja toteutettavista hoitotoimenpiteistä. Tilakäynneillä maanomistaja oli voinut myös kysyä neuvoa oman kohteensa hoidosta tai pyytää apua esim. tukihakemuksen täytön yhteydessä ilmenneisiin ongelmiin. Hankkeet olivat myös laatineet erityistukisopimukseen vaadittavia hoitosuunnitelmia joko ilmaiseksi tai alennettua korvausta vastaan. Hankkeiden toteuttamat tilakäynnit olivat poikkeuksetta vapaaehtoisia ja niistä sovittiin viljelijän kanssa henkilökohtaisesti.

Tilakohtaisen neuvonnan ja suunnittelun lisäksi osassa perinnebiotooppihankkeita toteutettiin käytännön toimenpiteitä, kuten hoitokohteen raivausta ja aitausta, viljelijöiden erityisympäristötuen hakua helpottamaan. Syynä tähän oli, ettei erityisympäristötukisopimusten yhteydessä oteta riittävästi huomioon kohteen alkuvaiheen kunnostuksesta aiheutuvia kustannuksia, jotka ovat olleet joissakin tapauksissa merkittäviä. Tästä johtuen toiminnan alkuvaiheen kustannukset voivat muodostua erityisympäristötuen hakemisen esteeksi. Hankkeiden yhteydessä toteutettu hoitokohteen esikunnostus oli mahdollistanut näiden kohteiden saamisen mukaan erityisympäristötuen piiriin. Joissakin Perinnebiotooppitukeen liittyvissä hankkeissa välitettiin myös kohteen hoitoon tarvittavia laiduneläimiä sekä laidunnuskohteita niitä tarvitseville.

Mukana oli myös hankkeita, joissa oli em. toimenpiteiden lisäksi pyritty löytämään maatalouden erityisympäristötuelle vaihtoehtoisia keinoja perinnebiotooppien, lumo-kohteiden sekä maisemanhoidon toteuttamiseksi niissä kohteissa, joiden omistajat eivät voi tai eivät halua tehdä erityisympäristötukisopimusta. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa toteutetussa Ympäristönhoito maatalojen uutena ansiomahdollisuutena -hankkeessa pyrittiin täydentämään ympäristötukijärjestelmää ja ympäristöhallinnon toteuttamia ympäristötoita sopimusperusteisen toiminnan avulla (Eisto & Willman 2005, s. 6). Erityisympäristötukea täydentävien toimenpiteiden taustalla oli ollut mm. havainto, jonka mukaan

## **Sopimusperusteisella ympäristönhoidolla luottamusta rakentamaan – Esimerkki Pohjois-Karjalasta**

Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen ja Pro-agria Pohjois-Karjalan yhteistyöllä toteuttama Ympäristönhoito maatilojen uutena ansiomahdollisuutena oli yksi ensimmäisistä hankkeista, joissa kehitettiin uutta harvaan asutulle maaseudulle soveltuvaa ympäristön- ja maisemanhoidon toimintamuotoa. Kesällä 2001 käynnistyneen yhteishankkeen toiminnalliseksi työkaluksi muotoutuivat hankkeen ja yksityisten toimijoiden väliset maiseman- ja ympäristönhoitosopimukset. Sopimusperusteinen maiseman- ja ympäristönhoito pyrkii osaltaan täydentämään ympäristöhallinnon ympäristöhoitotöiden ja maatalouden ympäristökijärjestelmän toimivuutta. Hankkeella haluttiin myös osaltaan edistää vireillä olleen suomalaisen maaseutusopimuksen kehitystyötä.

Ympäristönhoito maatilojen uutena ansiomahdollisuutena -hankkeessa sopimusperusteisen toiminnan avulla kyettiin ottamaan huomioon pohjoiskarjalaisten kylien toimintakulttuurin ja sosiaalisen ympäristön erityispiirteet. Hankkeen aikana kävivät konkreetilla tavoin ilmi paikallistason toiminnalta vaadittavat joustavuus ja toiminnassa tarvittavien paikallisten ratkaisumallien moninaisuus. Sopimusperusteinen maiseman- ja ympäristöhoito soveltuu erityisesti niihin tilanteisiin, joissa alueellisesti tai toimijakohtaisesti yhtenäisempiä, mutta samalla mukautumiskyvyltään jäykempiä toimintajärjestelmiä ei pystytä soveltamaan.

Hankkeen lähtökohdiksi valittiin paikallislähtöisyys, keskustelevuus ja neuvotteluhakuisuus. Nämä mahdollistivat myös maisemanhoidolta kyläyhteisöissä vaadittavan erilaisten toimintojen ja näkemysten yhteensovittamisen. Henkilökohtaisiin keskusteluihin perustuva ennakoiva neuvottelukäytäntö osoittautui toimivaksi, mutta samalla se sitoi paljon hallinnon aikaa ja henkilöresursseja. Sopimusten tila- ja tilannekohtainen räätälöinti ja esimerkiksi hoitotoimien arvonlisäverokohtelun selvittäminen sekä sopimusten taloudellinen seuranta vaativat hallinnolta ennakoitua enemmän panoksia, mikä näkyi myös verrattain korkeina sopimushallinnon kustannuksina. Paikallisten hoitotarjousten perusteella hankkeen työntekijät kävivät jokaisen tarjouksen tehneen toimijan kanssa neuvottelut tehtävistä toimista ja sopivat työstä maksettavista korvauksista. Saatuaan toimijoilta tarjoukset, hankkeen edustajat kävivät jokaisen tarjouksen jättäneen toimijan kanssa henkilökohtaiset neuvottelut kohteen vaatimista hoitotoimista, sopivat töiden toteutuksesta ja maksettavista korvauksista. Mukaan ei kuitenkaan otettu tiloja, joilla oli voimassa oleva erityisympäristötukisopimus. Tällä menettelyllä haluttiin välttää mahdollisesti syntyvä kilpailutilanne voimassa olevan tukijärjestelmän ehtojen kanssa. Niille tiloille, joilla ei ollut voimassa olevaa erityisympäristötukisopimusta, sitä tarjottiin ensisijaisena vaihtoehtona. Ympäristökeskus avusti työn suunnittelussa, ja paikalliset toimijat vastasivat työssä tarvittavista materiaaleista. Poikkeuksellisesti eräissä kohteissa korvattiin nyt myös osa tarvekustannuksista. Maaseutukeskuksen maisemanhoidon neuvoja osallistui hankkeen toteutukseen myös hyödyntämällä eräissä kylissä osallistavan maisemasuunnittelun menetelmiä

Hankkeen toiminta sai osakseen laajaa positiivista palautetta. Kylissä oli toteutettu aiempia ympäristönhoidon hankkeita, mikä myös osaltaan lisäsi kiinnostusta uutta toimintaa kohtaan, mutta keskeisenä syynä voidaan pitää paikallisten ihmisten näkemykset huomioon ottanutta toimintatapaa. Hoitotoimien käynnistyttyä konkreetin toiminnan myötä paikallisyhteisöjen kiinnostus sopimusperusteista toimintatapaa kohtaan kasvoi ja viimeisenä toimintavuotena hankkeelle esitettiin jo enemmän hoitokohteita kuin, mitä käytettävissä olevilla resursseilla pystyttiin toteuttamaan. Hankkeessa omaksuttu toimintatapa edisti ympäristöhoidontavoitteiden toteutumista, mutta sopimusperusteinen toiminta oli lisäksi ensiarvoisen tärkeää myös paikallisten toimijoiden ja ympäristöhallinnon välisen keskusteluyhteyden rakentamisen kannalta.

Sopimusten joukossa oli ajalliselta kestoaltaan sekä kertaluontoisia lyhyenajan hoitosopimuksia että pisinmillään lähes 3-vuotisia jatkuvampaa hoitoa vaativia kohteita. Taloudellisesti sopimusten arvo vaihteli muutamasta sadasta eurosta noin 6 000 euroon. Vaihtelua selittää osaltaan se, että maiseman- ja

ympäristöhoitotöille ei ole olemassa toimivia markkinoita. Hankkeen alkuvaiheessa joillakin osallistujilla olikin vaikeuksia hinnoitella käyttämäänsä työpanosta. Esimerkiksi maataloilla maatalouden ympäristötukijärjestelmän korvaustaso toimi työhinnoittelun vahvana viitekehystenä myös sopimusperusteisen hoitotyön vapaan hinnoittelun osalta.

Sopimukset jakautuvat kolmeen ryhmään niiden taloudellisen merkityksen mukaan. Moni maisemanhoidon harrastajista oli jo vuosien ajan hoitanut lähiympäristöään omalla kustannuksellaan. Usein hoitotyö kohdistui toimijoiden omassa omistuksessa oleville alueille, johon heillä oli henkilökohtainen suhde. Näille toimijoille riittävän korvauksen voi muodostavaa jo se, että julkinen hallinto toteaa ja noteeraa kohteen maisema-arvot sekä korvaa osan maisemanhoidon välittömistä kustannuksista. Maisemanhoitoon ammattimaisesti suuntautuvat olivat toimineet jo pitkään maa- ja metsätalouden ammattiteissa. He olivat kiinnostuneita laajentamaan omaa ammattiosaamistaan maiseman- ja ympäristöhoidon alueelle. Ympäristönhoito tarjosi heille uuden osa-aikaisen työ- ja lisä-ansiomahdollisuuden. Sopimuksen tehneiden joukosta erottuivat omana ryhmänään myös maisema- ja ympäristöhoidon yrittäjyydestä kiinnostuneet. Ryhmä muodostui pääosin jo aiempaa yrittäjäkokemusta omaavista henkilöistä.

perinnemaisemien hoitoa ei ole mahdollista toteuttaa esim. harvaan asutulla maaseudulla yksinomaan maatalouden ympäristötuelle. Hankkeiden yleistavoitteena oli liittää perinnebiotooppien, lumo-kohteiden ja perinnemaisemien hoito osaksi nykyisiä maaseutuelinkeinoja. Usein maiseman hoitohankkeiden toimintaa haluttiin kehittää nykyistä kiinteämmäksi osaksi maataloutta, ympäristöurakointia tai maaseutumatkailua. Hoitotyön liittämisen osaksi maaseutuelinkeinoja nähdään parhaiten turvaavan esim. perinnebiotooppien luonnontilan säilymisen vähintäänkin nykytilassaan.

### *Ympäristöhoidon ansiomahdollisuuksia selvittäneet hankkeet*

Noin neljänneksessä kartoituksessa mukana olleista hankkeista haluttiin selvittää, olisiko ympäristöhoidosta yritystoiminnan tai muun ansiotoiminnan perustaksi. Osassa hankkeista ympäristöhoidosta saatavan ansiomahdollisuuden kartoittaminen muodosti hankkeen toiminnallisen ytimen. Hankkeissa tarkastelun kohteena olivat myös maatalouden erityisympäristötukikohteiden hoidon mahdollisuudet. Ympäristöhoidon urakoinnin toiminnallisena ajatuksena on, että toiminnan harjoittaja voisi toteuttaa useiden kohteiden ympäristönhoitotöitä ja saada tästä uuden ansiomahdollisuuden.

Hankkeissa selvitettiin mm. erityistukialueiden urakoinnin tarvetta sekä maanomistajien ja mahdollisten hoitotyöntekijöiden kiinnostusta ympäristöyrittäjyyteen. Yrittäjyys- ja muun ansiotoiminnan mahdollisuuksia kartoitettiin hankkeissa mm. erilaisten kyselyjen ja kannattavuusselvitysten avulla. Esimerkiksi Lumo ja yrittäjyys -hankkeessa pyrittiin kartoittamaan ympäristöhoidon kannattavuutta selvittämällä hoitotyöstä aiheutuvia todellisia kustannuksia suhteessa ympäristötuen kautta saatavaan tuloon (Lumo ja yrittäjyys 2004). Hankkeissa urakoinnin kannattavuutta tarkasteltiin usein tilatasolla ja samalla pyrittiin tulosten yleistettävyyteen koko maata ajatellen. Hankkeissa selvitettiin myös välittäjäorganisaatiotoiminnan tarvetta ympäristöurakoinnin toteuttamisessa.

Ympäristönhoidon yrittäjyyttä ja muita ansiomahdollisuuksia kartoittaneiden hankkeiden taustalla oli mm. havainto, jonka mukaan perinnebiotooppien, lumo-kohteiden ja maiseman hoito ei toteudu riittävässä määrin pelkän maatalouden erityisympäristötuen avulla. Viljelijällä itsellään ei välttämättä ole mahdollisuutta hoitaa hallitsemaansa hoitokohdetta esim. ajan tai hoitoon tarvittavien koneiden puutteen vuoksi. Toisaalta arvokkaita kohteita jää hoidon ulkopuolelle myös siksi, että erityistuki koskee vain maatalouden ympäristötukeen oikeutettuja viljelijöitä ja monet kohteet sijaitsevat heidän hallitsemiensa alueiden ulkopuolella. Perinnebiotooppi- ja lumo-kohteiden sekä maisemien hoitoon tarvitaan erityisympäristötuen lisäksi myös muita ratkaisuja. Lisäksi joissa hankkeissa oli keskeistä pyrkimys edesauttaa uusien työtilaisuuksien syntyä maaseudulle.

## **Hankkeista tehtyjä havaintoja**

Kartoituksessa oli mukana yhteensä 26 maatalouden ympäristötukeen liittyvää kokeilu- ja kehittämishanketta. Niiden sisältönä oli pääsääntöisesti joko perinnebiotooppi- ja lumokohteiden hoito, maisemanhoito tai vesistöjen kunnostaminen (erityisesti suojavyöhykkeet). Usein hankkeissa karoitettiin myös ympäristöyrittäjyyden mahdollisuuksia. Toiminnan sisältöjen kohdentumisen taustalla oli mm. huoli perinnebiotooppien katoamisesta tai maatalouden aiheuttamasta vesistöjen ravinnekuormituksesta.

Hankehenkilöstö teki toisinaan joko ilman korvausta tai alennetulla hinnalla ympäristötukihakemuksessa edellytetyjä selvityksiä ja laati räätälöityjä hoidon rahoitussuunnitelmia. Tällä haluttiin kasvattaa tukihakemusten lukumäärää ja siten edistää maatalouden ympäristönsuojelua. Myös tässä yhteydessä ratkaisuja ympäristönhoidon kysymyksiin ja ongelmiin etsittiin tilakohtaisten toimien avulla. Annetun avun tarkoituksena oli, että toimijat voisivat jatkossa selvittää itsenäisesti hoitotoimenpiteistä ja tukihakemusten teosta. Osassa hankkeista oli toteutettu myös konkreetteja hoitotoimenpiteitä, jotta kohteet täyttäsivät tukiehdot ja ne saataisiin ympäristötuella rahoitetun hoidon piiriin.

Osalla maanviljelijöistä ei ole riittävästi tietoa erityistuen hakemisesta tai sen myöntämisen ehdoista, mikä ilmeni mm. puutteellisesti täytettyinä tukihakemuksina. Perinnebiotooppienhoidon kohdalla erityistuen hakemista vaikeuttavat myös nykyisistä viljely- ja laidunnuskäytännöistä poikkeavat toimintatavat. Myös viljelijöiden ajallisten resurssien rajallisuus ja tarvittavien koneiden puuttuminen olivat vähentäneet viljelijöiden kiinnostusta erityistukisopimuksia kohtaan.

Ympäristöyrittäjyyden tai ansiotyön avulla toteutettavan ympäristönhoidon mahdollisuuksia selvittäneiden hankkeiden raporteista käy ilmi, että suuri osa viljelijöistä on kiinnostunut ympäristöyrittäjyydestä tai ympäristöhoidon ansiotyömahdollisuudesta. Sen lisäksi että ympäristöurakointi kiinnostaa

potentiaalisia hoitotyön tekijöitä, ainakin osa viljelijöistä voisi olla valmis teettämään kohteidensa hoidon erityisellä ympäristönhoitajilla. Ympäristötuelle on löydettävissä myös vaihtoehtoisia ympäristönhoidon toteutustapoja, mikäli maanomistaja ei voi tai ei halua tehdä erityistukisopimusta. Erityisesti näissä tapauksissa uudella tavalla toteutettava ympäristönhoidon koordinointi on tarpeen. Yksi mahdollisuus tähän on sopimuksellisuuden yhteydessä esille tuotu välittäjäorganisaatio-toiminta.

Ympäristöhoidon suunnittelu ja toteutus vaativat usein erityisasiantuntemusta. Sekä maisemanhoidon että toimeentulon ja uuden yritystoiminnan edistämistavoitteiden toteutumisen kannalta on erittäin tärkeää, että toimiva yhteys ympäristöasiantuntijoiden ja maanviljelijöiden välillä kyetään rakentamaan ja säilyttämään. Lisäksi projektien päättymisen jälkeisellä toiminnan jälkihoidolla on keskeinen merkitys, jotta hyvinkin sujuneessa hankkeessa saavutetut tulokset kyettäisiin säilyttämään ja siten edistämään jatkossa mahdollisesti viriävää uutta toimintaa.

On kuitenkin huomattava ettei ympäristönhoidon tarve katoa, vaikka hanke-toiminta päättyisikin. Näin hankkeen jälkihoito muodostuu myös potentiaalisten ympäristöhyötyjen kannalta tärkeäksi. Ongelmallista on kuitenkin se, että usein hanketta suunniteltaessa jälkihoidon edellyttämiä resurssitarpeita ei oteta huomioon tai ne leikkautuvat pois hankkeen rahoittajan toimesta. Projektitoiminnan tulosten ajatellaan juurtuvan osaksi hankkeen toteutuksesta vastanneen organisaation muuta toimintaa. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahdu. Toisaalta hanketoiminnalla pyritään tukemaan ja tehostamaan julkisen sektorin organisaatioiden toimintaa. Hankkeiden avulla organisaation on mahdollista kasvattaa toiminnallisia resurssiaan, koska hankkeet merkitsevät lisärahoitusta ja henkilöresurssia. Tällaisessa tilanteessa hanketoiminnan yhteydessä kehitettyjä uusia toimintamuotoja on erittäin vaikea juurruttaa osaksi emo-organisaatioiden toimintaa.

### *Hanketoiminnassa esille nousseita hyviä käytäntöjä*

Ympäristöhyötyjen lisäksi hankkeissa oli saavutettu myös muita positiivisia tuloksia. Sisällöllisesti mielenkiintoisimpia olivat ne onnistuneet toimintatavat ja käytännöt, joilla oli helpotettu erityisesti maatalouden erityisympäristötuen hakua ja joilla oli edistetty viljelijöiden ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta.

Viljelijöiden ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä korostava tilakohtainen ympäristöhoitotoimenpiteiden ja ympäristötukimenettelyjen tarkastelu ja neuvonta oli koettu hankkeissa onnistuneeksi ratkaisuksi. Myös se, että hankkeista oltiin henkilökohtaisesti yhteydessä viljelijöihin ja pyydettiin suostumusta sekä tiedusteltiin sopivaa ajankohtaa kohdekäynnille, sai osakseen

positiivista palautetta. Viljelijät kokivat myös tilakäyntien käytännönläheisen toteutuksen onnistuneena. Hankeraporttien mukaan jo pelkästään se, että hankkeesta oli tarjottu suunnitteluapua ympäristönhoitotoihin ja tukien hakuun, oli voinut lisätä innostusta suojavyöhykkeiden ja muiden erityisympäristötukikohteiden perustamiseen.

Vuorovaikutusta ja yhteistyötä korostavaan tilakohtaiseen tarkasteluun osalta hankkeissa tuli esille toiminnan vapaaehtoisuuden keskeinen merkitys. Viljelijöiden kannalta tieto siitä, että toimintaan osallistuminen on todella vapaaehtoista, loi hedelmällisen pohjan ympäristöhankkeen käynnistämiseksi ja toimenpiteiden toteutukselle.

Paikalliset olot huomioon ottava toimintatapa, jossa viljelijöiden ja muiden alueen asukkaiden kanssa neuvoteltiin ympäristönhoidon tavoitteista ja toteutettavista toimenpiteistä, sai osakseen hyvän vastaanoton. Paikallinen toimenpiteiden suunnittelu ja toteutus olivat lisänneet kiinnostusta hankkeiden toimintaa kohtaan ja edistäneet hankkeiden käynnistymistä. Hankkeissa paikallisuuden taso vaihteli kyläkohtaisesta suunnittelusta koko vesistön valuma-aluetta koskeviin tarkasteluihin.

Hankkeiden raporttien mukaan hanketoiminta ja hankkeissa toteutetut kokeilut olivat lisänneet toiminta-alueella olevien maatilojen kiinnostusta ympäristönhoitoon. Hanketoiminnan oli katsottu lisänneen myös jonkin verran erityisympäristötukien hakua. Toisissa hankkeissa tukien haku oli lisääntynyt merkittävämmän, toisissa taas vähemmän. Esimerkiksi Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella toteutetulla Täsmämarkkinointi-hankkeella oli ollut selvä positiivinen vaikutus tehtyjen suojavyöhykesopimusten määrään (Erkkilä 2004, s. 13). Vastaavasti Kestävä maatalous Vantaanjoella -hankkeen loppuarvioinnin mukaan, hankkeen toiminnalla oli voitu vaikuttaa vain vähän erityistukien hakemiseen ja alueelliseen kohdentumiseen (Piispa 2001, s. 28).

Hankkeissa kehitetyt onnistuneiksi koetut ympäristönhoitoa edistävät toimintatavat ja -mallit näyttäisivät myös levinneen monesti uusille alueille uusiin hankkeisiin. Osassa hankkeista tavoitteena oli kehittää uusia toimintatapoja siten, että kokeiltuja uusia toimintatapoja voitaisiin myöhemmin laajentaa ja kehittää koko maan käsittäväksi toimintamuodoksi.

### *Toiminnan ongelmia*

Kehittämishankkeissa nousi esille niin varsinaiseen hanketyöhön kuin maatalouden ympäristönhoitoon ja ympäristötukeen liittyviä ongelmia. Erityisympäristötuen osalta hankkeiden raporteista kävi selväksi, että viljelijät pitivät tukimenettelyä hankalana ja byrokraattisena. Monesti myös erityistukikohteen hoidosta saatava taloudellinen korvaus oli koettu vähäiseksi. Lisäksi viljelijän

epäonnistuminen tukienhakuprosessissa (esim. vaatimukset alueiden uudelleen rajauksista ja laiduntamisen pienennyksistä) ja valvonnan aiheuttamat riskit olivat lisänneet viljelijöiden tuntemaa epäilystä asiaa kohtaan. Erityisesti nämä seikat olivat aiheuttaneet turhautumista niissä viljelijöissä, jotka olivat hakeneet erityistukea voidakseen toteuttaa jonkin itselleen tärkeän ympäristöteon, mutta jotka olivat esim. joutuneet luopumaan koko suunnitelmasta esille nousseiden ongelmien takia.

Myös muutokset maataloustukien maksussa ja hakuajankohdissa olivat aiheuttaneet epävarmuutta. Esimerkiksi suojavyöhykkeille kansallisesti maksettava nurmituki jätettiin maksamatta keväällä 2004 (Erkkilä 2004, s. 34). Lisäksi erityistuen tiukat määräykset vähensivät tukien hakua, mutta samalla vaikeuttivat myös suojelun toteutumista. Viljelijöillä ei välttämättä ole myöskään aikaa, koneita tai erityisosaamista maatalouden erityisympäristötuen mukaisiin toimenpiteisiin.

Hanketoimintaan liittyvänä ongelmana raporteissa tuli esille, että ympäristönhoidon toteuttamisesta vastanneet maanviljelijät ja muut toimijat saattoivat kokea hanketoiminnan liian lyhytkestoiseksi niin ympäristönhoidon kuin sitoutumisenkin kannalta. Joissakin hankkeissa myös neuvonnan tarve osoittautui suuremmaksi kuin mitä lyhyen hankkeen puitteissa pystyttiin toteuttamaan. Tilakohtaiset inventoinnit- ym. työskentelytavat ovat aikaa vaativia ja toiminnan tilakohtainen räätälöinti vaatii paljon neuvonnasta vastaavilta henkilöiltä. Hankkeiden päätyttyä on tavallista, että niin hankkeissa mukana olleet kuin toimintatavasta hankkeen myötä kiinnostuneet uudet toimijat ovat aktiivisesti yhteydessä toteuttajaorganisaatioon, minkä joissakin tapauksissa koettiin kasvattavan työmäärää ja aiheuttavan toiminnallisia lisäkustannuksia.

Viranomaisten ja muiden asiantuntijatoimijoiden suuri määrä oli saattoi toisinaan aiheuttaa sekaannusta. Hallintosektoreiden toiminnan avointa tiedottamista sekä niiden välistä yhteistyötä tulisikin hanketoiminnan yhteydessä lisätä. Eräiden hankkeiden raporteissa tuotiin esille se, että olisi hyödyllistä parantaa eri ympäristönhoitohankkeiden ja rahoitusjärjestelmien keskinäistä koordinaatiota ja tiedonvaihtoa. Tällöin voitaisiin saada aikaan laaja-alaisempia alueellisia ja toiminnallisia hankekokonaisuuksia.

Ongelmia hankkeissa aiheuttivat myös viljelijöiden ikääntymiseen ja vuokrasopimukseen liittyvät kysymykset, tilanpidon jatkumisen epävarmuus sekä sukupolvenvaihdokset. Kysymykset vaikeuttivat joidenkin tilojen kohdalla hankkeeseen osallistumista, mutta myös erityistukisopimusten tekoa. Eräissä hankkeissa hankaluutena esille nousi myös toiminnassa vaadittavan yksityisen rahoitusosuuden kerääminen. Kun taas toisissa hankkeissa se oli ollut helppoa.

Vapaaehtoisuuteen liittyvänä ongelmana eräissä raporteissa esille nostettiin se, että ne tilat joilla olisi eniten parannettavaa ympäristönhoidossa eivät välttämättä

lähteneet aktiivisesti mukaan hanketoimintaan. Kaikkein aktiivisimpia olivat ne tilat, joilla kiinnitettiin jo muutenkin erityishuomiota ympäristökysymyksiin. Hanketoiminnassa esille tulivat eri toimijoiden väliset erot arvostuksissa ja odotuksissa ja tämä aiheutti joissakin tapauksissa kitkaa toimijoiden välillä.

## **Leader-toiminnan näkökulma**

Tulevalla EU-ohjelmakaudella 2007–2013 Leader-toiminta tultaneen liittämään myös maatalouden ympäristötukeen. Muutoksen myötä tietty osuus ympäristötuesta tultaisiin ohjaamaan Leader-toiminnan ja ohjelmaa toteuttavien toimintaryhmien kautta (Maa- ja metsätalousministeriö 2004). Seuraavaksi esitämme hankekartoituksessa esille nousseita ajatuksia siitä, mitä maatalouden ympäristötukeen liittyviä toimenpiteitä, voitaisiin tulevalla ohjelmakaudella mahdollisesti toteuttaa toimintaryhmien työn avulla.

Minna Kaljosen (2002, s. 41) tekemän Lappajärven alueelle kohdentuvan tapaus-tutkimuksen mukaan EU jäsenyyden mukanaan tuomat muutokset maatalous-tuotannossa sekä tukijärjestelmän monimutkaisuus ovat synnyttäneet tarpeen välittäjille, jotka tuntevat niin viranomaistoimintaan kuin viljelijäkulttuuriin liittyvät toimintatavat. Myös kartoituksessa löytyneissä hankkeissa esille nousi kysymys välittäjäorganisaatiotoiminnasta. Erityisesti välittäjäorganisaatioiden tarve nähtiin kohdentuvan hoitokohteiden ja hoitotyöntekijöiden välittämiseen. Sama kysymys on koettu ongelmalliseksi myös ympäristöhankkeiden yhteydessä.

Välittäjäorganisaatiotoiminnan tarve käy erityisesti ilmi ympäristöyrittäjyyteen ja muuhun ympäristöansioitoimintaan liittyvissä kysymyksissä. Ympäristöyrittäjyyden (tai muun ansiotyön) mahdollisuuksia kartoittaneiden hankkeiden mukaan yhden ympäristönhoitajan hoidossa olevien kohteiden (esim. erityis-tukikohteiden) yhteispinta-alan tulee olla riittävän suuri ja kohteissa tehtäviä hoitotöitä on oltava riittävä määrä, jotta hoidosta voisi olla yritystoiminnan tai muun ansiotoiminnan perustaksi. Ympäristöyrittäjyys ei toteudu pelkästään omia kohteita hoitamalla vaan hoitokohteita tarvitaan myös muiden maanomistajien mailta. Mahdollisten hoitokohteiden ja ympäristönhoitajien yhteen saattamiseksi tullaan tarvitsemaan välittävää tahoa. Toimintaryhmät voisivat toimia välittäjinä myös viljelijöille esim. erityistukikohteen perustamiseen ja hoitoon tarvittavan koneurakoinnin, ammattitaitoisen työvoiman tai laiduneläinten hankinnassa.

Yksi erityisympäristötukisopimusten ongelmista on se, ettei sopimuksissa oteta riittävästi huomioon tukikohteen perustamisesta ja alkuvaiheen kunnostuksesta aiheutuvia kuluja. Erityisesti perinnebiotooppikohteiden hoitoon liittyvien aitojen rakentamisesta ja kohteen alkuvaiheen raivauksesta aiheutuvat kustannukset saattavat nousta niin suuriksi, ettei viljelijä koe kohteen perustamista



enää kannattavana tai ylipäättään mahdollisena. Toisaalta erityistukikohteiden, kuten esim. laskeutusaltaiden tai kosteikkojen perustaminen voi vaatia myös mm. ajallisia resursseja niin paljon, ettei viljelijällä ole mahdollisuutta perustaa kohdetta.

Tulevalla ohjelmakaudella apua tukikohteen perustamiseen voitaisiin ajatella saatavan Leader-ohjelmaa toteuttavalta paikallisilta toimintaryhmiltä. Toimintaryhmät voisivat esim. hankkeistuksen kautta koordinoida ja toteuttaa erityistukikohteiden alkuvaiheen kunnostustoimenpiteitä niille viljelijöille, jotka ovat kiinnostuneita erityistukikohteen hoidosta, mutta joilla ei ole mahdollisuutta kohteen perustamiseen. Tämä edellyttäisi ympäristöhallinnon, maatalouden neuvontaorganisaatioiden ja toimintaryhmien toiminnallisen yhteyden tiivistämistä. Konkreettisista hoitotoimenpiteistä voisivat vastata esim. hankkeen kautta työllistyvät työttömät henkilöt tai vaihtoehtoisesti ne maaseudun toimijat, joilla on tarvetta osan vuotta kestävästä lisätoimeentuloa kohtaan. Kohteen perustamiskunnostuksen jälkeen viljelijä hoitaisi erityistukikohdetta omatoimisesti. Hankkeistamisen avulla tapahtuvan toiminnan etuna olisi se, että hoitokohteita voitaisiin tarkastella paremmin myös kokonaisuutena.

Myös perinnebiotooppikohteiden hoitoon tarvittavien laiduneläinten välittäminen sekä eläintilallisille tarkoitettu perinnebiotooppikohteiden välittäminen lisälaitumiksi voisi soveltua organisoituvaksi toimintaryhmien toteuttamana. Esimerkiksi Kainuun ja Pohjois-Savon alueella toimineessa perinnebiotooppi-hankkeessa oli toteutettu internetpohjainen laiduneläinpörssi, jossa laitumia tai laiduneläimiä tarvitsevat viljelijät saattoivat kohdata (Schroderus-Härkönen & Hyttinen 2003, s. 18). Toimintaryhmät voisivat mahdollisesti vastata mm. tällaisen laitumia ja eläimiä välittävän pörssin toteutuksesta. Toimintaryhmälle voisi myös kuulua maatalouden ympäristötuen erityistuen markkinointiin liittyviä tehtäviä alueilla, joilla erityistukisopimuksia on tehty vähänlaisesti.

Kokemusten mukaan em. välittäjäorganisaatiotoimintaa toteuttavan tahon on oltava paikalliset tarpeet ja olosuhteet tunteva ja huomioiva taho, jolla on riittävä luottamus paikallistasolla ja toisaalta luotettavuus ja oikeustoimikelpoisuus hallinnon suuntaan (Palviainen 2004, s. 144). Toimintaryhmän etuna viranomais-toimijoihin nähden olisikin se, että paikallinen toimintaryhmä koetaan yleensä läheisemmäksi ja paikallista tasoa ymmärtävämmäksi kuin esim. alueellinen ympäristökeskus. Tästä asemasta olisi varmastikin hyötyä edistettäessä maatalouden ympäristönsuojelutoimenpiteiden toteuttamista. Toimintaryhmä toimisi luottamusta herättävänä koordinaattorina (hoitaen mm. hankkeesta informointia) ja välittäjäorganisaationa, kun taas ympäristökeskus ja muut viranomaiset toimisivat asiantuntijatehtävissä. Esimerkiksi Vantaanjoki -hankkeessa saadut kokemukset osoittavat, että on eduksi, jos projektitoteuttajan rooli osataan pitää neutraalina kehittämistyön mahdollistajana ja välittäjänä niin paikallistoimijoiden kuin viranomais toimijoidenkin suuntaan. Tällöin on helpompi ratkoa eteen

tulevia konfliktitilanteita ja löytää niihin yhteisesti hyväksyty ratkaisu. (Piispa 2001, s. 26).

Se voitaisiinko ympäristötukikohteiden hoitoon tähtäävää välittäjäorganisaatiotoimintaa sitten rahoittaa Leader-toimintaan varatusta osuudesta maatalouden ympäristötukea on oma kysymyksensä. Välittäjäorganisaatiokysymyksen yhteydessä on erityisen tärkeä huomioida, että viranomaisten suora yhteys viljelijöihin on lisännyt kartoitetuissa hankkeissa paikallisten luottamusta viranomaisia kohtaan ja toisaalta yhteys on lisännyt myös viranomaisten ymmärrystä tilakohtaisista ja paikallisista olosuhteista. Tämä kaksisuuntainen suora yhteys viranomaisten ja paikallisten toimijoiden välillä olisi huomioitava myös siinä mahdollisessa tilanteessa, jossa toimintaryhmät ottavat enemmän vastuuta maatalouden ympäristönhoitoon ja ympäristötukeen liittyvästä toiminnasta.

## **Uusi sopimuksellisuus ja kokeiluhankkeet**

Uuden sopimuksellisuuden ideaa on kehitetty helpottamaan paikallisten ihmisten ja hallinnon välistä ongelmallista suhdetta esim. maatalouden ja ympäristöpolitiikan kysymyksissä.

Uuden sopimuksellisuuden kannalta maatalouden ympäristötukeen liittyvissä kokeilu- ja kehittämishankkeissa oli merkittävää se, että kuvausten mukaan hankkeissa oli pyritty keskustelemaan ja neuvottelemaan toimintatapaan, jossa henkilökohtaisilla tapaamisilla ja neuvottelevalla toiminnan toteutuksella saatiin aikaan onnistuneita tuloksia. Osassa hankkeista toiminta oli rakentunut keskeisiltä osin sopimuksellisen ajattelutavan varaan, vaikka niiden suunnitelmissa ei tähän käsitteeseen viitattukaan. Hankkeen alkua tai suunnitteluvaiheessa oli esimerkiksi selvitetty mm. viljelijöiden näkemyksiä siitä, mistä maatalouden ympäristönsuojeluun liittyvistä kysymyksistä ja toimenpiteistä he olivat kiinnostuneita. Myöhemmässä toiminnassa oli lähdetty liikkeelle tilakohtaisesta tarkastelusta ja sittemmin kehitetty käytäntöjä, joilla voitiin parantaa viljelijöiden, neuvojen, hallinnon ja tutkijoiden välistä yhteistyötä. Myös koulutus järjestettiin ja suunniteltiin viljelijöiden toiveiden mukaisesti. Toimenpiteillä pyrittiin kommunikatiiviseen vuorovaikutteiseen toimintaan, jolle oli leimallista toiminnallisuus ja konkreettisuus. Usein toiminta kohdistui sisältöihin, jotka kiinnostivat viljelijöitä tai jotka koettiin tilan toiminnan kannalta perustelluiksi. Nämä toiminnalliset ja toteutukselliset valinnat olivat omiaan lisäämään luottamusta hanketta ja viranomaisia kohtaan, mikä edesauttoi hankkeiden käynnistymistä ja toimintaa.

Vuorovaikutukseen pyrkivä kommunikatiivinen ote korostui hanketoiminnan aikana viljelijöille suunnatuissa yhteydenotoissa. Yhteydenotoissa suosittiin henkilökohtaisia kontakteja esim. kirjeitse tapahtuvan yhteydenoton sijasta ja ne oli pyritty ajoittamaan työhuippujen välisiin ajankohtiin. Ennen tilakäyntejä

hankkeissa oli otettu puhelimitse yhteyttä ja kysytty lupaa sekä tiedusteltu sopivaa ajankohtaa tilakäynnille. Henkilökohtaisuus, yhteydenottojen toimijaryhmittäinen kattavuus ja ajallinen panostus olivat toiminnassa keskeisellä sijalla. Hankkeiden toiminta poikkesi tältä osin merkittävästi normaalin hallinnollisen toiminnan suunnittelu- tai lausuntomenettelyjen vakiintuneista käytännöistä.

Tilakäyntien yhteydessä pyrittiin käytännönläheiseen otteeseen, jonka tarkoituksena oli mm. taata, että viljelijä ja neuvoja ymmärtävät toisiaan tilan ympäristönhoitoa suunniteltaessa. Hankkeissa oli käynyt selväksi, että uudentilaisille viljelijöiden ja viranomaisten välisille toimintatavoille on kysyntää. Tämä käy ilmi esim. VIHTA -hankkeen raportista, jonka mukaan ”neuvontakokeilujen tulokset antavat selviä viitteitä koko neuvontakulttuurin muutostarpeista” (Suomen ympäristökeskus 2004).

Uuden sopimuksellisuuden kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että hankkeet oli suunniteltu ja käynnistetty pääosin viranomaisten toimesta. Jos paikallisia toimijoilla olisi ollut mahdollisuus osallistua jo hankkeen suunnitteluvaiheeseen, olisi paikallinen näkökulma ja viljelijöiden toiveet voitu ottaa huomioon nykyistä paremmin. Toisaalta hankkeiden taustalla ja toimintatavoissa voidaan nähdä myös kentältä noussut paine vastata ongelmallisena koettuihin asioihin, kuten tilakohtaisen tarkastelun ja neuvonnan puutteeseen. Valinta vuorovaikutteisesta toimintatavasta tehtiin periaatteessa jo siinä yhteydessä kun organisaatio päätti ryhtyä valmistelemaan uutta hanketta aiemmassa toiminnassa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

Muun muassa luottamuksen rakentumisen kannalta oli ollut tärkeää, että hankkeiden kautta toteutettava ympäristönhoito olisi ollut täysin vapaaehtoista. Nyt ympäristötukiin liittyvät menettely- ja toimenpidevaatimukset hankaloittivat tilakohtaista ympäristöhoidon suunnittelua ja toteutusta. Tämä on puolestaan osaltaan heikentänyt sopimuksellisten käytäntöjen toteuttamista hankkeissa. Prosessiluonteen kannalta ongelmallisia ovat hanketoiminnan lyhyt kesto ja monen hankkeen osalta myös toiminnan epävarmuus ja epäjatkuvuus.

## **Kirjallisuus**

Eisto, I. & Willman, A. 2005. Sopimusperusteinen ympäristönhoito – maaseudun mahdollisuus? Pohjois-Karjalan ympäristö- ja maaseutukeskusten yhteishankkeen sosioekonominen vaikuttavuus. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus, julkaisematon käsikirjoitus.

Erkkilä, E. 2004. Suojavyöhykkeiden täsmämarkkinointi ja paikkatieto markkinoinnin apuvälineenä. Uudenmaan ympäristökeskus - monisteita 147. Helsinki.

- Heikkilä, J. & Kröger, L. 2005. Maatalous ja ympäristö. Teoksessa: Niemi, J. & Ahlstedt, J. (toim.). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005 - Kymmenen vuotta Euroopan unionissa. MTT Taloustutkimus. Julkaisuja 105. Helsinki. s. 67–85.
- Heliölä, J., Mäki-Kahma, M. & Kuussaari, M. 2004. Luonnon monimuotoisuuden huomioiminen maatilojen toiminnoissa – kyselytutkimus seuranta-alueiden viljelijöille. Teoksessa: Kuussaari, M., Tiainen, J., Helenius, J., Hietala-Koivu, R. & Heliölä, J. (toim.). Maatalouden ympäristötuen merkitys luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle: MYTVAS -seurantatutkimus 2000–2003. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö 709. Helsinki. s. 170–187.
- Kaljonen, M. 2002. Maatalouden ympäristötuen paikallisia sovellutuksia. Tapauksitutkimus Lappajärven valuma-alueelta. Länsi-Suomen ympäristökeskus. Alueelliset ympäristöjulkaisut 285. Helsinki.
- Lumo ja Yrittäjyys 2004. Tutkimussuunnitelma vuodelle 2004.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2004. Komission ehdotus, heinäkuu 2004. Kalvosarja.
- Niemi, J. 2005. Maatalouspolitiikka. Teoksessa: Niemi, J. & Ahlstedt, J. (toim.). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005 - Kymmenen vuotta Euroopan unionissa. MTT Taloustutkimus. Julkaisuja 105. Helsinki. s. 49–53.
- Palviainen, S. 2004. Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 70. Joensuun yliopisto. Joensuu.
- Piispa, P. (toim.). 2001. Kestävä maatalous Vantaanjoella -projekti 1998–2001: Loppuarviointi. Uudenmaan ympäristökeskuksen monisteita Nro 100. Uudenmaan ympäristökeskus. Helsinki.
- Schroderus-Härkönen, S. & Hyttinen, M. 2003. Perinnemaisemien hoidon kehittämishanke. Loppuraportti. Kainuun ympäristökeskus.
- Suomen ympäristökeskus 2004. Viljelyalueiden valumavesien hallinta (VIHTA). Saatavissa internetistä: <http://www.ymparisto.fi/print.asp?contentid=103072&clan=fi>. 1.9.2005.

## 4 Maaseudun kehittäminen ennakoivan oikeuden ja ennakoivan sopimisen näkökulmasta

Yhteistyön rakentamisen ensimmäinen haaste on yhteistyön tavoitteiden luominen. Maaseudun kehittäminen lienee tavoitteena helposti yleisesti hyväksyttävissä, mutta ihmisten ollessa erilaisia konkreettiset käsitykset kehityksen luonteesta ja toimenpiteistä, jotka vievät kehitystä oikeaan suuntaan, vaihtelevat. Haasteena on kehittää menettelytapoja, joilla mahdollisimman monet yhteiskunnassa esiintyvät näkökulmat tulisivat kuulluiksi ja pääsisivät vaikuttamaan yhteiseen tavoitteiden luomiseen. Seuraava haaste on kehittää menettelytapoja, joilla nämä tavoitteet saavutetaan.

Ennakoivan oikeuden perusajatuksen voi kiteyttää näihin kahteen haasteeseen: pyritään luomaan menettelytapoja, joilla tavoitteiden luomisessa mahdollisimman monet näkökulmat tulevat kuulluiksi (yhteisön tahto) ja huomioiduiksi ja joilla tavoitteiden tosiasiallista saavuttamista edistetään. Ennakoivassa sopimisessa ensimmäinen haaste on sopimusosapuolten tosiasiallisen tahdon luominen ja kommunikointi. Suuri osa sopimusriidoista johtuu siitä, että osapuolten käsitys siitä, mitä on sovittu, on erilainen. Sopimustoiminta on jostain asiasta sopimista, jota ei voi erottaa itse tekemisestä. Se on samalla esimerkiksi projektinhallintaa, suunnittelemista, johtamista ja kehittämistä.

Ennakoiva oikeus (*proactive law*) – ja siihen sisältyvä ennakoiva sopiminen (*proactive contracting*) – on syntyjään suomalainen oikeudellinen suuntaus, joka perustuu juridisestikin kestävien sääntöjen ja menettelytapojen kehittämiseen olosuhteiden tuntemisen ja eri asiantuntemusten yhteistyön pohjalta.<sup>7</sup> Sen näkökulma on *ex ante*, kun oikeustieteen perinteinen näkökulma on *ex post*. Ennakoitavuus onkin oikeudellisessa keskustelussa tarkoittanut oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuutta. Ennakoivassa oikeudessa painotetaan proaktiivisuutta, päämäärien saavuttamisen mahdollistamista, turhien ongelmien estämistä ja toimijoiden osaamisen kehittämistä. Oikeudellisessa keskustelussa myös ”käytäntö” on yleensä tarkoittanut oikeuskäytäntöä eikä kyseistä toimintaympäristöä, jonka tuntemista toimintatapojen kehittämisessä ennakoiva oikeus painottaa.

---

<sup>6</sup> Tämä artikkeli liittyy Soile Pohjosen Suomen Akatemian rahoittamaan tutkimushankkeeseen ”Sopimus yhteistyön välineenä”. En ole ollut mukana tämän tutkimushankkeen toimintatutkimuksessa kentällä, joten viittaukseni siinä saatuihin kokemuksiin perustuu joko toisten tutkijoiden kirjoitusosioihin tai keskusteluihin heidän kanssaan.

<sup>7</sup> Ks. lähemmin esim. Pohjonen (toim.) Ennakoiva sopiminen 2002 ja *Ex ante – ennakoiva oikeus* 2005.

## Hallintoa ja sopimuksia

Maaseudun kehittäminen on suurelta osin hallinnollista toimintaa. Hallinnollisten menettelytapojen ongelmana näyttää olevan, etteivät ne useinkaan tosiasiallisesti edistä yhteisöllistä dialogia. Hallinnon perinteessä politiikkaa toimenpannaan ylhäältäpäin yhtenäisesti johdetuilla toimintamalleilla. Muodolliset vaikuttamiskanavat eivät ole kansalaisille helppokäyttöisiä ja edellyttävät aktiivista vaikuttamishalua ja -kykyä. Toiminnan logiikka lähtee sääntöjen noudattamisesta ja niiden noudattamisen valvomisesta. Positiivisena tavoitteena on mielivallan estäminen, kansalaisten tasa-arvo ja oikeussuoja. Negatiivisena seurauksena on helposti jäykkyys. Sääntöjen noudattaminen muodostuu pääasiaksi tavoitteiden saavuttamisen kustannuksella.

Hallinnolliset menettelytavat kuten muotovaatimukset ja valvonta usein enemmänkin hankaloittavat kuin edistävät niiden sisällöllisten tavoitteiden saavuttamista, eivätkä paikalliset erityispiirteet tule niissä otetuiksi huomioon. Hallinnon menettelytapoja ei ole kehitetty johtotähtenä tavoitteiden tosiasiallinen saavuttaminen. Esimerkiksi tuet eivät monestikaan näytä kohdistuvan tavoitteiden saavuttamista edistävästi käytännön todellisuudessa, kuten maatalouden ympäristötuen ollessa rajattu aktiiviviljelijöille sen alaisen maan määrä vähenee koko ajan eikä järjestelmä siten kovin hyvin edistä tavoitettua perinnebiotyypin säilymistä. Hyödyllisiin kehityshankkeisiin ryhtymistä ei myöskään edistetä, jos menettelytavat on tehty kehittäjille niin raskaiksi, ettei hankkeisiin kannata ryhtyä. Tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta valvonnan tarkkuuden tulisi olla suhteessa sillä saavutettavaan hyötyyn.

Sopimusperusteisen maaseudun kehittämisen taustalla on turhautuminen toimivan hallinnon kehittämisen vaikeuteen. Sopimustoiminta on oikeudellisesti pääperiaatteeltaan ainoastaan pakottavan lainsäädännön rajoittamaa, kun taas hallintotoimet ovat pääperiaatteeltaan säädelyjä. Sopimusvapauden vallitessa osapuolet voivat ainakin periaatteessa sopia omista menettelytavoistaan. Käytännössä vapaus ei aina ole kovin tosiasiallinen, monilla aloilla on käytössä hyvin vakiintuneet yleissopimusehdot, heikommalla osapuolella ei aina ole paljonkaan mahdollisuuksia vaikuttaa sopimusehtoihin ja niin edelleen. Maaseudun kehittämisessä toinen sopimuspuoli on hallinto omine normeineen tai sopiminen tapahtuu hallinnon rajaamassa vapaudessa. Sopimusvapaus on muutenkin vapautta lähinnä solmimisvaiheessa. Osapuolilla on mahdollisuus yrittää sopia asioista yhdessä parhaaksi katsomallaan tavalla.

Sopimus itsessään on sitoumus. Osapuolten voi sanoa sopimuksellaan luopuvan vapaudestaan ja sitoutuvan johonkin. Siksi olisikin tärkeää, että osapuolet tiedostaisivat, mihin he ovat sitoutuneet: mitä he haluavat, ilmentääkö ja edistääkö sopimus tämän tahdon toteutumista. Sopimus on tiedonvälitystä. Sen tehtävänä on selkeyttää ja tallentaa, mitä osapuolet ovat sopineet. Sopimus on toiminnan suunnitelma ja strategia. Parhaimmillaan se auttaa osapuolia toteuttamaan

hankkeensa. Siihen voidaan myös vedota, jos sen kohteesta tulee erimielisyyttä tai toinen osapuoli ei noudata sitä. Sopimus antaa turvaa määrittelemällä, mihin on sitouduttu ja suojaa sopimusrikkomuksia vastaan. Liike-elämän käytännössä osapuolet eivät useinkaan miellä vastuuriskejään ja sitoutuvat huolettoman luotavaisesti sopimusehtoihin, joiden vastuulausekkeita ei ole ymmärretty tai edes luettu. Seurauksena voi olla ikäviä yllätyksiä.

Hallinnossa työskentelevät ovat puolestaan usein liiankin tietoisia vastuurajoituksistaan ja virkavirhesyytteiden mahdollisuuksista. Hallinnon hierarkiassa ihmisten tehtävänkuvat ja toimivallat ovat yleensä tiukasti määriteltyjä. Tavoiteltaessa vapaamman harkinnan käyttöä tulisi vastuumenettelyiden ja sisäisten ohjeiden kannustaa hallinnon edustajia toimimaan turvallisin mielin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi toimivaltuuksiensa antamissa puitteissa, niistä ja niiden mahdollisuuksista tietoisina. Harkinta liittyy myös työekonomiaan ja tasa-arvoon. Samantapaisia tyyppitapauksia voi olla syytäkin käsitellä pääasiallisesti tietyn kaavan mukaan, mutta poikkeamismahdollisuuksien olemassaolo ei saisi unohtua. Jos menettelytapojen ja sääntöjen tavoite on hyvin sisäistetty, joustava toiminta on helpompaa. Hallintosopimuksissa yhdistyy hallinnollista ja sopimusajattelua (ennakoivasta ajattelusta omaishoitosopimuksissa Kallio-maa-Puha 2005).

Sopimus on mielikuvissa usein yhdistetty liikesopimukseen, mitä maailmaa on pidetty itsekkäänä oman edun tavoitteluna. Sopimuksen on perinteisesti katsottu olevan tarpeellinen siellä, missä luottamusta ei ole. Henkilökohtaisissa (perhe)suhteissa sopimuksella ei ole nähty olevan roolia, sillä niissä on katsottu vallitsevan luottamus ja rakkaus.<sup>8</sup> Vasta-argumenttina tälle kaksijakoiselle maailmankuvalle voi esittää, että kaikessa ihmisten välisessä yhteistoiminnassa on syytä suojata kummankin etuja. Itsekkyyttä ja lojaalisuutta on kaiken tyyppisissä suhteissa. Tilanteet, ihmiset ja suhteet voivat myös muuttua. Ennen kaikkea on kaikessa yhteistoiminnassa syytä suunnitella toimintaa, ilmaista ja pohtia osapuolten tahtoja niin että erimielisyydetkin pääsevät esille eivätkä sopimus- ja muut ihmissuhteet pohjaudu toiveajattelulle. Joustavaa yhteistyötä edistävää luottamusta rakennetaan selkeydellä ja avoimuudella. Sopimisen väljyys ei siten pitkällä tähtäyksellä edistä luottamuksen rakentumista. Tiukka kontrolli sen sijaan kyllä jäykistää toimintaa. Liike-elämän kumppanuussuhteita koskevassa keskustelussa luottamuksen rakentaminen on ollut keskeisiä haasteita.

Transaktiokustannusteorian (Oliver E. Williamson) näkökulmasta luottamus on päämäärä, jota on luotava mahdollisimman vahvalla intressiyhteydellä. Kun osapuolten intressit ovat riittävästi yhteen kiedottuja ja sopimus mahdollisimman hyvin osapuolten tahtoa vastaava, osapuolilla voi olettaa olevan syytä ja halua pitää siitä kiinni. Toisen hyvään tahtoon luottaminen eli avoin ja epämääräinen

---

<sup>8</sup> Ks. kaksijakoisesta suhtautumisesta lähemmin Pohjonen 2000.

sopiminen voi johtaa katkeriin pettymyksiin. Erityisen vaarallista se voi olla heikommalle osapuolelle, mitä yksityinen kansalainen hallinnon sopimuskumppanina edustaa. Epämääräinen sopiminen aiheuttaa helposti riitoja eikä edistä päämäärien saavuttamista, koska osapuolet eivät tiedä velvollisuuksiaan, vastuutaan ja oikeuksiaan. Tahdon vapautta ei oteta vakavasti, jos tahtoa ei riittävästi selvitetä, puhumattakaan siitä, että itse sopimustekstin merkitystä ei edes ymmärretä. Sopimustoiminnassa ei useinkaan edes ole sopimus-otsikkoisia asiakirjoja, vaan asioista sovitaan suullisesti tai muun nimisillä asiakirjoilla. Näissä tapauksissa kokonaisuuden oikeudellisen merkityksen hahmottaminen on usein puutteellista.

Sopimusperusteisen maaseudun kehittämisen ideana on luoda menettelytapoja, joilla yhteisiä asioita voitaisiin hoitaa joustavasti ja sitouttavasti. Joustavuuden ja selkeyttävien sitoumusten tasapaino on sopimustoiminnan, niin kuin lainsäädännön ja hallinnonkin, keskeinen haaste. Erilaisissa tilanteissa tarvitaan eritasoisia, kevyempiä tai määritellympiä menettelytapoja. Asiakirjojen ja tavoitteiden saavuttamisen täydellisyyden aste on järkevää suhteuttaa resurssihin ja kyseisten seikkojen keskeisyyteen toiminnan tavoitteiden kannalta katsottuna. Tilanteiden muutokset ovat enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Silti sopimustoiminnassa ei useinkaan varauduta muutoksiin ja kehitetä tietoisia muutoksenhallinnan menettelytapoja. Elävän elämän yhteistyössä myös ristiriidat ovat luonnollinen ja odotettavissa oleva osa yhteistyötä, johon on syytä varautua. Sopimustoiminta on prosessi, joka kehittyy matkan varrella. Minkälaiset rakenteelliset mahdollisuudet riittävän turvalliseen ja selkeään dynaamiseen toimintaan luodaan, on keskeisiä haasteita.

## **Yhteistyö näkökulmien ja toimintaympäristöjen kirjossa**

Ihmisten välinen yhteistyö on vaativaa. Omat näkökulmat, esimerkiksi koulutuksen ja työtehtävien tuottamat, ovat usein ”itsestäänselvyyksiksi” sisäistettyjä. Eri tieteen- ja toimialoilla hahmotetaan asioita eri logiikan kautta. Yhteistyössä nämä ”itsestäänselvyydet” vääristävät viestien vastaanottamista ja estävät mahdollisuuksia yhdessä ajatteluun (dialogiin). Yhteiskunnalliset menettelytavat ja normit on pitkälti luotu teorioiden ja ideaalien pohjalta eikä niinkään ihmisten yhteistoiminnan näkökulmasta.<sup>9</sup>

Yleisimmällä tai ylimmällä tasolla tekemisiämme määrittävät muun muassa kansainväliset sitoumukset ja kulttuuriset moraalikäsitteet. Poliitiikka on yhteiskunnan asioiden hoitamisesta vastaamista, jossa vallanjaolla ja tahdon

---

<sup>9</sup> Etenkin Yhdysvalloissa on alkanut yhä enenevässä määrin syntyä oikeudellisia suuntauksia, joissa ihmisnäkökulma on keskeinen, kuten esimerkiksi Therapeutic jurisprudence (nimi ei mielestäni hyvin kuvaa sen kokonaisuutta). Ennakoivassa oikeudessa ihmisnäkökulma on myös keskeinen.



muodostuksella on keskeinen rooli. Poliitiikka jähmetetään muun muassa laeilla, hallinnollisilla menettelytavoilla ja toimintapolitiikalla. Kaikkien näiden tulisi siis ilmentää tai jalostaa yhteisön tahtoa. Vahvimmin jähmetettyjä ovat muuttumattomimmiksi koetut yhteisölliset arvot, kuten perustuslait. Jähmetetty politiikka sitoo tulevaa politiikkaa ja ainakin pyrkii vaikuttamaan yhteisön käyttäytymiseen ja käsityksiin. Oikeudellinen näkökulma keskittyy tämän vuorovaikutuskehän seuraavaan vaiheeseen eli riitojen ja rikkomusten ratkaisuun oikeusnormien avulla tuomioistuimissa. Näillä ratkaisuilla on heijastusvaikutuksensa yhteisöön ja lakien tulkintaan. Oikeudelliset lausunnot lakien säätämisestä keskittyvät niiden tavoitteen mukaiseen tulkintaan tuomioistuinäkökulmaisesti. Sen sijaan lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen osana yhteiskunnallisia menettelytapoja ei ole oikeudellisen näkökulman perinteinen kiinnostuksen kohde. Lainsäädäntö ja säätely laajemmin on vasta viime aikoina alkanut vakavammin kiinnostaa oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Seuraava vaihe on nähdä lainsäädäntö yhtenä keinona laajassa keinovalikoimassa, joiden yhteisvaikutuksella tavoitellaan yhteiskunnallisia päämääriä toimivuuden näkökulmasta.

Käytännön sopimustoiminnassa eri toimijoilla on oma näkökulmansa, jonka läpi he asioita arvioivat. Edellä kuvattua vastaavasta syystä juristin näkökulma helpposti on arvioida ainoastaan sopimuksen riskejä oikeusmenettelyssä eli kuinka hyvin asiakkaan eduksi sopimus on tulkittavissa. Sopimuksen tarkoitus kuitenkin on edistää jotain toimintaa. Turhia riskejä ei kannata ottaa ja riskeistä olisi hyvä olla tietoinen, mutta pääasia sopimuksessa on tavoitteen toteutumisen edistäminen. Kuten lainsäädännössä ja hallinnossa sopimustoiminnassakin on syytä pohtia vakavasti myös tavoitteen toteutumista edistävän toiminnan kannustimia. Kannustimia voidaan tarvita yhtä hyvin sopimusosapuolen sisällä kuin osapuolten välillä. Organisaation sisällä sopimusta toimeenpanevat hyvin monet eri alan ammattilaiset, jotka tulisi motivoida toimimaan sopimuksen päämääriä edistävällä tavalla. Tämä tarkoittaa kannustimien ohella muun muassa tietoisuutta oman osion merkityksestä kokonaisuudessa ja menettelytapojen käyttäjäystävällisyyttä.

Säännellessämme toimintaa oikeusnormein, ohjesäännöin, hallinnollisin käytännöin tai sopimuksin on kyseinen todellisuus ja sen toimijoiden käyttäytymisen ja ajattelutapa tunnettava hyvin. Sääntelyn vastapooli sääntelemättömyys ei ole tyhjiö, vaan sielläkin vallitsevat omat lainalaisuutensa. Sääntelyä ei voida lähestyä on-off-mentaliteetilla. Oikeus on osa yhteiskunnallista kokonaisuutta, se toimii tietyissä raameissa ja luo raameja. Oikeusvapaita alueita ei ole oikeuden raamittamassa ihmisten maailmassa sen enempää kuin esimerkiksi ihmisluonnosta vapaita alueita inhimillisen käyttäytymisen raamittaessa puolestaan oikeuden mahdollisuuksia vaikuttaa. Oikeudellista asiantuntemusta tarvitaan myös ”vapausalueilla” varmistamassa osaltaan vapauden tosiasiallista toteutumista. Ennakoivassa sopimisessa on kysymys juuri tästä eli sopimusvapauden tosiasiallisuuden varmentamisesta. Tällöin on tiedostettava, mitä tahtoa sopi-

mus ilmentää ja tuottaa: mitä on sovittu, miten sopimus milläkin toimijatasolla ymmärretään, mitkä ovat sen oikeudelliset, tekniset, taloudelliset, aikataululliset ja inhimilliset mahdollisuudet toteutua. Tämä lähtökohta edellyttää yhdessä ajattelua poikkitieteellisesti ja käytäntöjä tuntevien ja niissä toimivien asian-  
tuntijoiden kanssa.

Pohdittaessa toimivia toimintatapoja ihmisten välisessä yhteistyössä on keskeisellä sijalla kysymys, minkälaisina ihmiset kokevat nämä toimintatavat. Eri terapioiden menettelytapoja ja niiden toimivuutta vertailtaessa on havaittu, etteivät niiden erot ole niin suuret kuin niiden samankaltaisuudet (Miller ym. 1997). Yhteinen tekijä hyvälle tuloksille on löytynyt enemmänkin asenteista, joilla menetelmiä on käytetty. Asiakkaan omien näkökulmien ja ajatusten kunnioittaminen sekä suhdekeskeinen orientaatio ovat olleet menestyksellisiä. Vastavasti on havaittu, ettei tuomioistuimen asiakkaan tyytyväisyys ole riippuvainen niinkään menettelytyypistä kuin menettelyn tavasta (Haavisto 1999). Kuulluksi tuleminen ja toisten lausumien ymmärtäminen sekä tunne yhteiseen päämäärään pyrkimisestä on tuomioistuimessakin koettu tärkeäksi. Keskustelut menettelytapojen suhteesta kontekstiinsa ja alhaaltapäin ohjautuvuudesta ovat olleet keskeisiä monilla aloilla, esimerkiksi johtamista ja oppimista pohdittaessa. Dynaamisen systeemin rakenteen olisi syytä olla herkkä vastaanottamaan muutostarpeen signaaleja (kuten heikot signaalit) ja olla valmistautunut reagoimaan niihin.

Yksi keskeinen funktio sopimuksella yhteistyön välineenä on selkiyttää sitä, mitä ollaan tekemässä, kuka vastaa mistäkin ja miten. Tämä tarve on havaittu muun muassa MMM:ssä. Mielikuva sopimustoiminnasta on yhä enenevässä määrin monisyinen projektiverkosto eikä kertaluontoinen tavarankauppa. Tässä taustamielikuvassa korostuu sopimustoiminnan prosessiluonne. Oikeustieteellisessä keskustelussa on nähtävissä piirrettä, jossa täydellisten sopimusten mahdottomuuden oivaltaminen on johtanut ajatukseen aukollisen ja väljän sopimuksen toimivuudesta. Sopimuksen aukkoja tulee kuitenkin käytännön elämän näkökulmasta arvioiden käyttää taiten ja harkiten. Sopimuksen täyttämiseen käytetyt resurssit voivat valua hukkaan, jos toiminnan luonne vaihtuukin muuksi. Osapuoli voi myös joutua tyytymään hyvin epäedullisiin sopimusaukkojen täyttämiseen estääkseen kaiken edeltävän työn valumisen hukkaan. Joissain tapauksissa sopimuksen riskit ovat tietoisesti suuret eikä kelläkään ole tarkkaa tietoa siitä, mitä tulosta on saavutettavissa. Sopimusosaamista on osata rakentaa kulloiseenkin tilanteeseen soveltuvaa sopimustoimintaa, jossa muutos- ja väljysmahdollisuudet on tietoisesti raamitettu.

## **Vapaus ympäristössään**

Oikeudellisen sääntelyn keskeisiä kysymyksiä on ollut oikeuden rajat. On pohdittu, mitä elämän alueita tulisi säädellä ja kuinka tiukasti, asetetaanko vain tavoitteita ja jätetään niiden toteuttaminen avoimeksi, annetaanko oikeussääntöjä,

jotka jättävät runsaasti harkintavaltaa. Yksi näitä kysymyksiä pohdiskellut suuntaus on ollut Gunther Teubnerilta (Teubner 1983) peräisin oleva refleksiivinen oikeus, jossa on haettu keinoja vastata yhteiskunnan kehitystarpeisiin jättämällä muun muassa tilaa ”oikeusvapaille” itsehallinnollisille alueille. Erityisempää huomiota ei kuitenkaan ole kiinnitetty siihen, millaiset menettelytavat mahdollistavat vapauden ja sen tavoitteiden tosiasiallisen toteutumisen. Sopimuksellisuudessa lieneekin useammin kyse juuri hallinnon sisällä luotavista menettelytavoista ja vapausalueista kuin varsinaisista sopimussuhteista.

Jotta ”vapausalueiden” menettelytavat vastaisivat tarkoitustaan ja tuottaisivat tavoiteltuja tuloksia, on lähdettävä liikkeelle näistä tarkoituksista ja tavoitteista ja siitä, kuinka ne saavutetaan. Keskeinen asiantuntemus on kyseisen asian tuntijoilla eli esimerkiksi kehityshankkeissa toimijoilla. Vastaavasti sopimusvapautta ilmentävässä sopimustoiminnassa on lähdettävä sen todellisuudesta, esimerkiksi liike-elämästä tai maaseudun kehittämisestä. Niin refleksiivistä oikeutta, sovittelua kuin sopimusvapauttakin koskevissa keskusteluissa on ollut usein tyyppillistä, että ennustettava turva ja vapaus on nähty toisensa poissulkevin vaihtoehtoina. Pyrkimys kehittää ja kokonaisvaltaisesti arvioida menettelytapoja, joilla pyrittäisiin dynaamiseen tasapainoon näiden elementtien välillä, on ollut vähäisempää. Yksi keskeinen vapautta turvaava tekijä on toimijoiden saama tuki kuten tieto toiminnan juridisista ja taloudellisista rajoista ja mahdollisuuksista.

Lähestyttäessä toiminnan kehittämistä ennakoivan oikeuden logiikalla perehdytään ensin toiminnan tavoitteisiin ja tarpeisiin. Niiden löytäminen ja luominen on jo sinällään usein vaativa tehtävä ja edellyttää toimivia dialogimenetelmiä<sup>10</sup>. ”Avoimet ovet kostamusalaisille” Kuhmossa on onnistunut esimerkki kokeilusta, jolla saatiin yhteisöllistä kokemusta ja tietoa ja edistettiin uusia mahdollisuuksia tavoitteiden saavuttamiseksi. Pohdittaessa keinoja tavoitteiden saavuttamiseen joudutaan kartoittamaan toiminnan rajat ja raamit sekä näiden muutosmahdollisuudet. Toimivien menettelytapojen kehittäminen on dialogiprosessi, jossa suurimpia haasteita on luoda kontekstissaan toimivia menetelmiä. ”Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa” -tutkimusprojektissa on kartoitettu ennen kaikkea hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä raameja ja niiden toimimattomuutta maaseudun kehittämisen näkökulmasta. Varsinaiseen menettelytapojen kehittämiseen ei ole vielä ollut monia mahdollisuuksia.

Ennakoivassa sopimisessa on käytännön tasolla liikkeelle lähdettävä tietoisuuden herättämisestä. Liike-elämässä on pyritty saamaan yritykset havaitsemaan sopimusosaamisen kannattavuus ja herättämään kiinnostusta sen kehittämiseen. Laajoissa, yksilöllisesti tehtävissä sopimuksissa juristeilla usein on rooli prosessissa mukana olevana asiantuntijana, joka huolehtii siitä, että sopimuksen

---

<sup>10</sup> Ks. bohmilaisesta dialogisuudesta myös käytännön menettelytapoina Isaacs 1999.

puitteet ovat juridisesti kestävä ja edistävät tavoitteiden saavuttamista. Suurimaksi osaksi sopimustoiminta tapahtuu ilman juristien osallistumista. Tällöin juristin roolina usein on osallistua luomaan yrityksen sisälle toimiva sopimusten hallintajärjestelmä. Pohjatyö eli erilaisten asiakirjojen ja sitoumusten kulun selvittäminen voi olla hyvinkin vaativa salapoliisityö (ks. haastattelu, Pohjonen 2005, s. 253–256). Vastaavanlaista salapoliisityötä on tutkimushankkeessamme tehty jo melkoisesti. Tutkittuun todellisuuteen on jo paljon helpompi päästä kehittämään toimivia menettelytapoja.

Sopimuksellisuus ei niinkään ole mikään menettelytapa vaan mahdollisuus, kehittämisen tahtotila. Saattaa olla, että käsitteen käyttöä tulisi harkita tai ainakin tuoda selkeämmin esille sen tahtotilaluonne. Sopimuksellisuuden määrittelyn painotus voi hämärtää toiminnan tarkoitusta ja tuottaa illuusion, että kyse on jo valmiista, sovellettavasta menettelytavasta eikä mahdollisuudesta kehittää sellaisia. Saman otsikon käyttäminen hyvin erilaisille ja erilaisissa raameissa toimiville hankkeille näyttää aiheuttaneen kehittämistoiminnan kentällä hämmennystä. Keskusteluissa on ehkä turhaan jouduttu pohtimaan, mitä on ”sopimuksellisuus” sen sijaan, että olisi pohdittu, miten toimintaa kehitetään. Liike-elämässä ei yleensä katsota tehtävän sopimuksia vaan bisnestä. Kehitettäessä maaseutua erilaisissa yhteyksissä ei myöskään tehdä ”sopimuksellisuutta” vaan kehittämishankkeita. Kummallakin alalla on silti hyvä olla tietoinen, että sovittaessa toiminnasta tehdään tosiasiallisesti sopimuksia, joista aiheutuu velvollisuuksia ja vastuita. Kun menettelytapoja, olivat ne sitten hallinnollisia, hallinnon varjossa olevia tai yksityisiä, kehitetään toiminnasta käsin, lähtökohtana ei voi olla sen enempää esimerkiksi sopimusoikeus kuin sopimuksellisuuskaan.

Ennakoiva oikeus on kokonaisvaltaisuutta ja dialogisuutta painottava näkökulma oikeuteen. Oikeus ja oikeusjärjestys nähdään yhteiskunnallisen dialogin tuotteina ja yhteiskuntaa muokkaavina, vuorovaikutuksellisesti. Eri ymmärrysten ja todellisuuksien huomioon ottaminen on käytännössä huomattavasti vaikeampaa kuin miltä se periaatteena tuntuu. Meillä jokaisella on esiyymmärryksemme asioista, joista suuri osa on muodostunut tiedostamattomiksi ”itsestäänselvyyksiksi”. Poikkitieteellinen tutkimus on edellytys poikkitieteellisen todellisuuden hahmottamiseen. Poikkihallinnollisuuden tarve tulee esille tutkimushankkeessa tehdyissä haastatteluissakin.

## Kirjallisuus

- Kalliomaa-Puha, L. 2005. Ennakoiva ajattelu vanhustenhuollossa. Yksilöllinen omaishoitosopimus ennakoinnin välineenä. Teoksessa: Pohjonen, S. (toim.). *Ex ante – ennakoiva oikeus*. Helsinki: Talentum. s. 168–193.
- Miller, S.D., Duncan, B.L. & Hubble, M.A. 1997. *Escape from Babel, Towards a Unifying Language for Psychotherapy Practice*. New York: W. W. Norton. 244 s.

- Haavisto, V. 1999. Sovinnot ja tuomioistuintyön muutos. *Lakimies* 1: 21–42.
- Isaacs, W. 1999. *Dialogue and the art of thinking together*. New York: Currency. 428 s.
- Pohjonen, S. 2000. Pari- ja liikesuhteet. *Lakimies* 6: 884–901.
- Pohjonen, S. (toim.). 2002. *Ennakoiva sopiminen, Liiketoimien suunnittelu, toteuttaminen ja riskien hallinta*. Helsinki: WSOY lakitieto. 336 s.
- Pohjonen, S. (toim.). 2005. *Ex ante – ennakoiva oikeus*. Helsinki: Talentum. 307 s.
- Pohjonen, S. 2005. Sopimukset ja eri alojen ammattilaisten yhteistyö – sopimusten hallintaa käytännössä. Teoksessa: Haapio, H. ym. *Yritysten sopimus- ja vastuuketjut, Sopimusten hallinta käytännössä*. Helsinki: Tietosanoma. s. 247–284.
- Teubner, G. 1983. Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law & Society Review* 17: 239–285.

## **5 Hallinto-oikeudellisia huomioita sopimuksellisuudesta**

Lain ja oikeudenmukaisuuden vuorovaikutusta tarkasteltaessa on olennaista huomata determinismin ja tahdonvapauden vastakkaisuus sekä sidonnaisuus. On tärkeää tunnistaa tämä vallan ja vapauden kaksijakoisuus myös maaseudun kehittämisessä. Maaseudun laaja-alaista kehittämistä tavoittelevassa sopimuksellisuudessa hyödynnetään konkreettien sopimusten lisäksi myös moniulotteisempia sopimustoiminnallisia keinoja. Toimijoiden yhteistoimintaan pyritään osin korvaamalla, mutta toisaalta myös täydentämällä julkishallintoon vakiintuneita hallintotoimen, hallintotoiminnan sekä hallintokäytäntöjen muotoja ja menettelytapoja. ”Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa” -tutkimuksen kenttätöiden yhteydessä kävi selkeästi ilmi, että sopimuksellisuuteen liittyy monitahoinen tulkintojen ”sumuverho” ja korostunut tarve löytää sopimuksellisuuden käsitteelle lähellä kehittämistyön arkea olevia konkreettisempia merkityksiä. Maaseudun kehittämistyön uudistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että myös maaseudun kehittäjät itse ymmärtävät sopimuksellisuuden eri ulottuvuuksia ja niihin liittyvää problematiikkaa.

Hallinnollisten suunnittelukäytäntöjen ja kehittämistyön välisten konfliktien oikeudellinen ratkaisu edellyttää aina alkuperäisen ristiriidan uudelleenmäärittelyä oikeudelliseksi riidaksi. Uudelleenmäärittelyn yhteydessä laajaan oikeusyhteisöön kuuluvien sosiaalisten toimijoiden vaatimukset käännetään suppean oikeusyhteisön erikoistuneelle julkishallinnon ammattikielelle. Tämä vaikuttaa osapuolten päämääräasetteluihin, heidän rooleihinsa ja julkituotujen vaatimusten artikulointiin sekä kulloinkin valittavissa oleviin toimintamenetelmiin. (Kyntäjä 2000, s. 79–81). Samoin tietyn hallinnollisen suunnitelman tai yksittäisen maaseudun kehittämishankkeen hakemuksen saattaminen oikeudelliselle tasolle merkitsee niiden siirtämistä uuteen sosiaaliseen toimintayhteyteen. Hallintopäätöstä tehtäessä ongelma tunnistetaan juridisin kategorioin ja siihen liittyvät tosiasiat määritellään oikeustosiasioina. Suunnitteluongelman, kehittämisristiriidan tai konfliktin nostaminen oikeudelliselle tasolle merkitsee sen siirtämistä uuteen sosiaaliseen toimintayhteyteen. Tilanne tunnetaan hyvin myös monissa sopimuksellisuuden kaltaisissa maaseudun kehittämistyön uusissa ideoissa työstävissä ja niitä käytäntöön soveltavissa hankkeissa.

### **Hallintokäytäntöjen juridisista ehdoista ja edellytyksistä**

Hallintomenettelyn oikeudellisia puitteita, rajoja ja sopimusperusteisuuden sovellettavuutta on syytä tarkastella myös perustuslain oikeusvaltiollisia ja perusoikeuksia turvaavien valtiosääntöoikeudellisten takeiden näkökulmasta. On tärkeää huomata, että uudet sääntelykeinot ovat erilaisia kuin aiemman

legalistisen sääntelytradition aikana. Lisäksi oikeusvaltiollisuuden uudentyyppinen perustuslain sääntely kohdistaa julkishallintoon paljon laadullisia vaatimuksia ja ehtoja, joita ei voida pitää pelkästään ”juridisena byrokratiana”.<sup>11</sup>

Käytännön sopimustoiminnassa sopimuksellisuuden mukaiseen luottamusmalliin ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuden korostuneeseen asemaan tulee kuitenkin suhtautua varauksellisesti. Sopimusperusteisessa sitoutumisessa on sekä yksityis- että julkisoikeuden alalla huomioitava aina myös oikeudellinen sääntelyjärjestelmän kokonaisuus. Sopimuksellisuuden painotuksissa tulisi tapauskohtaisesti tunnistaa ja erottaa toistaan sopimussitoutumisen vapaus ja yleisempi sitouttaminen julkishallinnon toimintapoliittiseen ohjaukseen. Tahdon vallan ja tahdon vapauden ulottuvuudet poikkeavat merkittävästi toisistaan sekä yksityisoikeuden että julkisoikeuden aloilla. Ideaali sopimusvapaus ei saisi hämärtää yksityisoikeudellisen sopimisen ja sopimuksen tosiasiallista vapautta. Se, millä tavoin viranomainen voi toimia ja mihin sitoutua julkisen vallan käytössä sekä virkatehtävien hoidossa, on perustavanlaatuinen oikeudellinen asia. Tällöin on kyse myös siitä, kuka toimii ja millaisia ovat kyseisen toimijan toimivallan perusteet.

## Lain- ja oikeudenmukaisuuden vuorovaikutus

Lain ja oikeudenmukaisuuden vuorovaikutusta oikeudellisesti tulkittaessa toiminnan tapauskohtaisista oikeudellisista perusteluista voidaan edetä kohti luontevia tulkintavaihtoehtoja. Tulkinnan justifioinnissa pyritään vastaamaan, millä perusteella saavutettu tulkintaratkaisu olisi ”paras” mahdollinen. Tämän avulla voidaan pyrkiä edelleen selvittämään toiminnan motiiveja (Aarnio 1989, s. 189–190). Osapuolilla on perustelujensa kautta mahdollisuus päästä selvyteen toistensa käsityksistä ja siten tavoittaa asian taustalla vaikuttavat erimielisyyden aiheet (Aarnio 1989, s. 271–273). Samoin voidaan ajatella perusteluketjujen avulla löydettävän yhteiset edut, mahdollisuudet ja vahvuudet yhteiselle suunnittelulle ja kehittämistyölle.

Useissa maaseudun kehittämishankkeissa luotujen käytäntöjen mahdollistaminen vaatii etukäiteistä oikeudellista arviointia ja ennakoitavuutta varsinaisen suunnittelu- ja kehittämistyön tueksi, jotta uudet vaihtoehtoiset ratkaisut voisivat onnistua. Vaihtoehtoisessa suunnittelun ja sovittelun ratkaisumenettelyssä

---

<sup>11</sup> Perustuslain (PeL, 1999/731) tasoisen julkisen vallankäytön ja hallinnollisen hallintotehtävien (PeL 124 §), *oikeusvaltiollisuuden ja laillisuuden (PeL 2 §) sekä virkamieshallintoperiaatteiden* sääntelyn avulla *oikeusvaltiollisilla ja perusoikeuksia turvaavilla valtiosääntöoikeudellisilla takeilla* pyritään edistämään hallinnon joustavuutta, palvelun, tehokkuutta sekä aineellisen oikeudenmukaisuuden tavoitteita. Hyvän hallinnon takeita vahvistavana ja oikeusvaltiollisuutta turvaavana kriteerinä voidaan mainita PeL 118 §:n ilmentämä virkamieshallintoperiaate, joka mahdollistaa joustavan virkavastuun toteutumisen. (Husa & Pohjolainen 2002, s. 62–65).

toimintaympäristöstä muodostuu laaja useita sosiaalisia, taloudellisia, hallinnollisia ja oikeudellisia kysymyksiä kattava kokonaisuus, jossa tulkinnan ja punninnan keinoin pyrittäisiin löytämään joustavia tavoitteellisia ja tarvelähtöisiä ratkaisuja. Suunnittelussa menettelytapojen tarve- ja tavoitelähtöisyyden tulisi olla ensisijaista. Sovittelun vaihtoehtoisin riidanratkaisukeinoin voitaisiin sen sijaan pyrkiä ratkaisemaan maaseudun kehittämiseen liittyvät jälkikäteiset ristiriidat perinteisten riidanratkaisukeinojen ohella. Suunnittelun ja sovittelun väliseen tulkintapelimenettelyyn voidaan pureutua tarkemmin ennakoivan ajattelun ja ennakoivan sopimisen avulla. Vaihtoehtoisena suunnittelun ja sovittelun konfliktinratkaisumenetelmänä tulkintapelimenetelmä määrittyy suhdeorientoituneena vuorovaikutusmetaforana, jossa osapuolet itse valitsevat käyttämänsä tulkintavaihtoehdot. Tällöin tulkitsijalla voi olla neuvonantajan, välittäjän tai sovittelijan rooli.

Joustavassa dialogisessa menettelyssä keinovalikoima muodostuu niin varsinaisen menettelyprosessin kuin ongelmaratkaisunkin osalta laajaksi. Päämäärän tyydyttäessä molempia osapuolia ratkaisun edellytyksenä korostuvat vuorovaikutustaidot: toista osapuolta arvostava asenne, kuunteleminen, kyseleminen, intuitiivisuus ja luovuus. Päätös, jonka tekemiseen kaikki asianosaiset saavat osallistua, tuntuu oikeudenmukaiselta ja puolueettomalta. Tällaisessa tilanteessa mahdollisen konfliktin ratkaisu mielletäisiin yhteiseksi asiaksi ja osapuolia ei nähtäisi toistensa vastapuolina, vaan pyrittäisiin molempia osapuolia tyydyttävään lopputulokseen. Tulevaisuusorientoitunut ratkaisu helpottaisi myös myöhempää kanssakäymistä. (Pohjonen 2001, s. 8–9).

Perinteiset oikeudelliset riidanratkaisut eivät kuitenkaan anna helposti sijaa joustaville dialogisille menettelyprosesseille. Suunnittelun ja kehittämisen vuorovaikutteisessa yhteistyössä maaseudun toimintaryhmät ja maaseudun kehittämisen hanketoimijat ovat sopimuksellisuuden viitoittamin kriteerein voineet laajentaa vuorovaikutustaan eri hallintoviranomaisten kanssa. Ne maaseudun kehittämistyön ongelmat, jotka tutkimuksessamme ovat nousseet esille, eivät ole yksiselitteisesti ratkaistavissa lainsäädännöllisin keinoin. Suunnittelussa tulisi mahdollistaa toimijoiden välinen proaktiivinen joustava vuoropuhelu ja neuvottelu. Joustavassa dialogisessa menettelyssä luodaan yhteistoimin toimintaedellytyksiä sekä samalla otetaan huomioon toiminnan oikeudelliset, hallinnolliset ja taloudelliset reunaehdot. Dialogi on luova prosessi, jossa toimijat yhdessä rakentavat toimivia ratkaisukäytäntöjä. Mutta yhtä tärkeää on ottaa huomioon ja ennakoita myös toimintaympäristön tarve- ja tavoitemäärittelyt, jotka oikeudellisissa ratkaisuissa jäävät usein toissijaisiksi ja taustavaikuttajan rooliin.

Tutkimuksessamme olemme empiirisesti kohdanneet monia maaseudun hallinnollisia kehittämisiongelmia, joita hallintokäytäntöjen sekä hallinnon palvelun ja neuvonnan toteuttamisessa on esiintynyt. Hallintokulttuurisilla käytännöillä on sekä hallintopäätöksen teossa että hallinnon neuvonnassa ja palvelussa huomattava merkitys vastavuoroisen ja vuorovaikutteisen suunnittelun ja kehittämisen



onnistumiselle. Hallintoviranomaisen palvelu-, neuvonta- ja yhteistyöalttius ja -valmius ovat ensiarvoisia vuorovaikutteisen hyvän hallinnon toteutumisen kannalta.

## **Maaseudun kehittämistyön julkisoikeudellinen ohjaus ja ohjautuvuus**

Yhteiskunnallisena ohjauskeinona tavoiterationaalisen tehokkuusperiaatteen rajat saavutetaan kuitenkin verrattain pian. Maaseudun kehittäjinä olemme modernisaation oravanpyörässä (Kumpulainen 1995, s. 241–261) – sopimuksellisuuden yhteydessä voitane sanoa, hallinnon modernisaation oravanpyörässä. Modernin yhteiskuntakehityksen dynaamiset muutostekijät, oikeushallinnollinen sääntely ja markkinavoimat sekä maatalous- ja maaseutupolitiikka pyrkivät kukin suuntaamaan maaseudun kehittämistoimintaa taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen sekä ekologisen tehokkuuden saavuttamiseksi. Maaseudun kehittämisen oikeushallinnollinen sääntely ja taloudellishallinnollinen teknistyminen toteutuvat keskeisiltä osin kansainvälisistä poliittis-taloudellisista päätöksentekomenetelmien tuloksena. Kansallisessa maaseudun kehittämisessä EU:n yhteisöllinen, poliittinen ja taloudellinen päätöksentekomenettely kohtaa paikallisten toimijoiden odotukset ja tulkinnat, mutta lopulta ne konkretisoidut vasta maaseutuun kohdistuvien toimintapoliittisten tulkintojen kautta.

Yhteisöllistä ja kansallista ohjelmepoliittista ohjausta toteutetaan maaseudulla kansallisten hallintoviranomaisten ja julkishallinnollisia tehtäviä toteuttavien yksityis- ja julkisoikeudellisten tahojen toimesta paikallisten ja alueellisten hankkeiden avulla. Yhteiskuntapoliittisena ohjauskeinona tavoiterationaalinen tehokkuusperiaate ei kuitenkaan voi ylittää justifikaation ja hyväksyttävyyden rajoja (Aarnio 1986, s. 23–28). Siten myös poliittisella tavoiteohjauksella on rajansa. Poliittinen tavoiteohjaus ei voi ylittää luottamusvaatimuksillaan ja suorilla vaikuttamiskeinoillaan oikeusvaltiollisia legitimitietin rajoja.

Oikeuden välineellinen arvo sääntöinä ja käytäntöinä lienee ensisijaista, mutta arvotavoitteellisen hyväksyttävyyden rooli kasvaa oikeudellista keinovalikoiden laajennettaessa ja ei-oikeudellistettaessa. Tällä tarkoitan niitä maaseudun kehittämisen, sopimisen ja ohjelmepoliittisten keinojen soveltamiskäytäntöjä, jotka laajentavat perinteisen hallintopäätöksenteon aiempaa moniulotteisemmaksi ja sidosteisemmaksi suhteessa vallitsevaan yhteiskunnalliseen todellisuuteen ja EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) integraation globaaleihin muotoihin. Emme ole enää yksinomaan oikeudellisiin muotoihin sidottuja toimijoita; on huomioitava *toiminnan sisällöllinen ulottuvuus ja toimivuus*. Oikeuden pragmaattiset, eettiset ja arvosidonnaiset ulottuvuudet on otettava huomioon arvioitaessa oikeusnormien pätevyyttä (Tuori 1999a, s. 233–236). Oikeutta tulee lähestyä pintatasoa syvemmillä ikään kuin sisältä käsin sen sijaan, että

sitä analysoitaisiin ulkopuolisen tarkkailijan roolissa. Oikeustieteellinen näkemys ja oikeustieteellinen tutkimusenteko ovat moniulotteisia ja eroavat tutkimuskohteensa ja tulostensa normatiivisuuden osalta yhteiskuntatieteellisistä tarkastelutavoista. Mutta oikeustieteelliseen tutkimukseen kuuluu aina myös deskriptiivinen ainesosa, jota Tuori nimittää normatiivisen oikeustieteen kätkeyksi yhteiskuntateoriaksi. (Tuori 1999b, s. 857–860). Mitä tämä lopulta tarkoittaa liittyy moniulotteisesti oikeudelliseen ilmiökenttään ja oikeuden ymmärtämiseen. Oikeuden voidaan katsoa olevan sekä sääntöjä ja instituutioita että käyttäytymistä ja arvotavoitteellista hyväksyttävyyttä. Empiristinen näkemys yksinään on riittämätön eikä johda kovin pitkälle oikeuden tarkastelussa. Tällöin on välttämätöntä miettiä myös oikeudellisten käsitystemme universaalisuutta ja yleisempää sovellettavuutta. Voiko sitten olla olemassa aitoa arvotavoitteellista hyväksyttävyyttä, missä kaikki oikeuden funktiot toteutuisivat yhtä aikaa?

Maaseudun alueellisen kehittämisen suunnittelua; alueiden kehittämistä, alue-suunnitelmien ja -ohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa sekä ohjelmien yhteensovittamista ja seuranta säännellään kattavasti monin kansallisin erityislainsäännöksin ja EU:n yhteisöllisin säännöksin. Niissä luodaan EU:n sisämarkkinoille valtion ja yhteisöllisen tukien jakopolitiikan perusta. Lisäksi eri rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallinnointia koskevien lakien (ns. rakennerahastolakien) avulla säännellään yksityiskohtaisesti maaseudun julkisten kehittämisvarojen käsittelyä ja tukijärjestelmien kohdentamista. Tietyn yksittäisen maaseudun kehittämishankkeen hakemuksen tuominen julkishallinnolliselle viranomaistalolle merkitsee sen siirtämistä uuteen sosiaaliseen toimintayhteeyteen. Hallintomenettelyn yhteydessä on tärkeää kysyä, miten oikeuden pragmaattiset ja eettiset, arvosidonnaiset ulottuvuudet huomoidaan yksittäisen hallintoasian käsittelyssä.

Etukäteisen hallinto-oikeudellisen oikeussuojan toteuttamiseksi hallintomenettelyn tulisi toimia myös hallinnonasiakkaan oikeussuojan vahvistajana eikä vain lain muodollisen tarkoituksen tai määrärahojen jakotavoitteiden toteutumisen tiukkana kontrollointina maaseutuun kohdistuvien tukien hakemuskäsittelyn ja maksatuksen hallintokäytännöissä. Uusi hallintolaki (HL 434/2003) antaa hyvän vertailuperusteen erityislailla, kuten maaseutuelinkeinojen rahoituslailla (MakeraL 329/1999), säädeltyyn maaseudun kehittämiseen siitä, kuinka hyvän hallinnon palvelu, neuvonta, hallintopäätöksen hallintomenettely ja hallintosopimuksen menettely voisivat toteuttaa hyvän hallinnon takeita. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden; yhdenvertaisuus-, objektiivisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus-, ja luottamuksensuojaperiaatteiden, tulisi toteutua hallintomenettelyssä ja hallinnollisten tehtävien hoidossa. Ne lisäävät oikeudenmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä vahvistaen samalla myös hallinnon asiakkaiden oikeusvarmuutta ja oikeusturvaa.

## *Oikeudenmukainen hallintokulttuuri ja sopimuksellisuus*

Hallintosopimussääntelyn ja hallintolain sovellettavuuden arviointi muodostavat varteenotettavan tekijän myös maaseudun kehittämisen käytännöissä, sillä hallintosopimuksen sääntely on vahvistunut aikaisemmasta hallintomenettelylain (HMenL, 1982/598) sääntelyn alasta merkittäväällä tavalla. Hallintosopimuksella tarkoitetaan hallintolain 3 §:n mukaisesti viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa, julkisen hallintotehtävän hoitoa koskevaa tai julkisen vallaan käyttöön liittyvää sopimusta. On tärkeää, että hallintosopimusta tehtäessä noudatetaan hyvän hallinnon perusteita. Samoin tulee riittävällä tavalla turvata niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. Yksityisen henkilön ja yksityisoikeudellisen oikeushenkilön oikeudellinen asema ja oikeusturvan toteutuminen tulee huomioida sekä yksityisoikeudellisissa että julkisoikeudellisissa käytännöissä. Sopimusosoikeudellisella sopimusvapaudella on yksityisoikeudenaan pitäytyvät lainsäädännölliset rajansa myös yksityisoikeudessa. Samoin on löydettävissä disponoitavuuden (asiat, joista voidaan sopimuksin päättää) rajat myös sopimuksellisuuden perustuvan toiminnan ohjailulle ja sopimusperusteisuuden vaatimuksille julkishallinnon toiminnoissa.

*Oikeusturva- ja oikeudenmukaisuusodotus* ovat pohjimmiltaan oikeuskulttuuri- ja arvosidonnaisia kysymyksiä. Oikeudenmukaisuuden toteutuminen arvioidaan oikeudellisesti vasta jälkikäteen – kuten Aarnion argumentaatioteoriassa oikeudellisen ratkaisun hyväksyttävyyttä mitataan viime kädessä ns. auditoriumin kautta (Aarnio 1989, s. 273–275), jossa universaaliauditoriumissa valistuneet ihmiset hyväksyvät vain pätevät argumentit (Aarnio 1999, s. 23–27). Tämä normitulkintainen oikeudellinen riidanratkaisunäkökulma on valitettavasti liian suppea hallinnollisen suunnittelun ja kehittämisen kannalta. Se tarkastelee asioita ja ilmiöitä oikeuden lähtökohdista samalla painottaen yhden ainoan oikean ratkaisun ideaa. Samoin oikeudellinen ratkaisupakko ja oikeudellinen loogisdeduktiivinen päättely tukevat normitulkintaista oikeudellista ideaalia – yhdestä oikeasta ratkaisusta. Oikeudenmukaisuus ei siten toteudu vain sopimuksen ja hallintopäätöksen formaattisissa sisällöllisissä muodoissa vaan on kiinni myös menettelyn oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Oikeudenmukaisuus ja oikeus ovat keskenään jatkuvassa vuorovaikutuksessa. Päätösten ja päätöksentekomenettelyjen oikeudenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden tulisi kattaa sekä sopiminen ja siinä harjoitettavien toimien kokonaisuus että hallintoasian viranomaiskäsittelet ja hallintomenettelyt sekä hallintotehtävien hoito.

Toimivan lopputuloksen aikaansaamiseksi kehittämistyössä ei voida turvautua yhteen ratkaisuun, vaan toimivan lopputuloksen aikaansaamiseksi on tarve- ja tavoitelähtöisesti kartoitettava myös maaseudun kehittämisen vaihtoehtoisia toteutustapoja. Esimerkkinä olevassa Kuhmon avointen ovien tapahtumassa ensisijaisia olivat ennakoiva proaktiivinen hanketoiminta ja sopimuksellisuuden pohjautuvien käytäntöjen kehittäminen. Sopimuksellisuuden idean ja

## Kuhmon Avoimet ovet

### *Kuinka venäläisille suunnattuja työvoimatoimiston palveluja markkinoitiin uusien keinoin*

Kuhmon elinkeinoelämä tarvitsee vireytyäkseen lisää työvoimaa ja asiakkaita. Kainuun Naisyrittäjyys Leaderin Sopimuksellisuus Itämatkailussa -hanke toteutti ”Avoimet ovet” -kampanjan vuoden 2005 loka-kuussa. Tapahtuma pyrki aktivoimaan ja rohkaisemaan sekä Suomessa pysyvästi oleskelevia venäjän-taitoisia ulkomaalaisia että rajan takana asuvia venäläisiä tutustumaan Kuhmon työvoimapalveluihin. Sekä julkissektorin toimijat että yksityissektorin yrittäjät ja yhteisöt olivat yhteistoimin järjestämässä omaehtoista ja -kustanteista avointen ovien tapahtumaa. Huomion arvoisia olivat työvoimahallinnon palveluita kohtaan tunnettu kiinnostus sekä helpoksi tehty ja avoin tiedon saatavuus, esimerkiksi työvoimahallinto palveli venäläisiä asiakkaita heidän omalla äidinkielellään.

Tapahtuman suunnittelu käynnistyi Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa -tutkimushankkeen ja Kainuun Naisyrittäjyys Leaderin yhteistyöllä. Sopimuksellisuuden idea viritti toimijat käynnistämään keskustelemaan ja vapaamuotoisen neuvotteluprosessin. Hankekehittelyn johtavana ajatuksena olivat eri toimijaryhmien konkreetit tarpeet. Tarvelähtöisyys keskitti hanketoiminnan suunnittelua arvioimaan jo ennakolta palveluidean toteuttamisen mahdollisuuksia ja vahvuuksia sekä toiminnan käytännön mahdollisuuksia suhteessa asetettuihin päämääriin. Kuhmon kaupungin ja maaseudun kehittämistyön keskeisinä lähtökohtina olivat matkailun edistäminen ja työvoimahallinnon palveluiden räätälöinti. Matkailuteemassa yrittäjyyttä pyrittiin edistämään laaja-alaisesti. Hankkeen tavoitteeksi muotoutui maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen yrittäjyyden keinoin luomalla Kuhmoon kymmenen uutta maahanmuuttajille suunnattua työpaikkaa.

Sopimuksellisuuden idean soveltaminen mahdollisti ja rohkaisi toimijoita kokeilemaan uusia vaihtoehtoisia toimintatapoja. Tutkimuksen yhteydessä kartoitettiin yhteistoiminnan edellytyksiä ja rakennettiin pienin askelin eri toimijoiden välisiä yhteyksiä. Vapaamuotoinen yhteistoiminta, kehittämyyhteistoiminnan rakentaminen ja eri toimijatahojen integrointi, toteuttavat sopimuksellisuuden idean toiminnallista tavoitteesältöä. Toiminnan dialogiset ja kommunikatiiviset prosessit olivat taustatoimintoja jotka mahdollistivat aiempaa laajemman suunnittelun julkisuuden ja avoimuuden toteutumisen. Yhteistoiminnallisella palveluidealla onnistuttiin muodostamaan verrattain paljon uusia asiakaskontakteja. Yrittäjät ryhtyivät ennakkoluulottomasti keskinäiseen yhteistyöhön. Tavoitteena oli saada aikaan uutta aiemmin kokeilematonta toimintaa.

Pohjimmiltaan hankkeessa on kyse yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten toimintaedellytysten yhteensovittamisesta. Hyötyjinä ovat sekä yksityiset työnhakijat, yrittäjät ja yritykset että julkisen sektorin toimijat. Yhtä tärkeää kuin näiden matkailun toimintaedellytysten luonti oli huomioida hankekehittämisessä myös ne taloushallinnolliset julkisoikeudelliset ja lainsäädännölliset puitteet sekä maaseudun kehittämisen ohjelmapolitiittiset ja muut yksityis- ja julkisoikeudelliset tavoitemäärittelyt. Kyse on myös sivistyksellisten osaamisresurssien (tiedot, taidot, kyvyt), yksityis- ja julkissektorien taloudellisten ja hallinnollisten resurssien yhdistämisestä sosiaalis-taloushallinnolliseen vapaamuotoiseen yhteistoimintaan oikeudellisten edellytysten määrittämissä puitteissa. Venäläisten asiakkaiden osuuden uskotaan kasvavan, kun tieto Kuhmon osaavasta, palvelevasta ja kielitaitoisesta henkilökunnasta leviää venäläisten matkailijoiden keskuudessa.

Yhteistoiminnallisen ”palveluidean” kokeilu perustui toimijoiden vapaaehtoisuuteen. Tavoitteena oli työllistää ulkomaalaisia ja venäläisiä maahanmuuttajia positiivisesti priorisoiden. Hankkeen tavoitteita suunniteltaessa ja sen käytännön toteutusta pohdittaessa haluttiin olla kuitenkin varovaisia. Toimintaryhmän paikallis- ja kulttuurinen tuntemus oli ensiarvoista hankkeen onnistumisen kannalta. Ympäristön ennakoasenteet kyettiin ottamaan huomioon ja kaikessa toiminnassa suhtauduttiin syntyperäisten kumolaisten näkemyksiin ja omakohtaisiin kokemuksiin kunnioittaen ja arvostaen.

Mediassa myös tuotiin esille maahanmuuttajien näkemyksiä työllistymiseen vaikuttavista seikoista. Positiivisesta julkisuudesta huolimatta heräsi myös uhkakuvia. Syntyperäiset kuhmolaiset työttömät pelkäsivät oman työllistymisensä vaikeutuvan. Asiakkaiden uhkakuvien huomiointi on osattava hoitaa ja se vaatii työvoimahallintoviranomaisia soveltamaan ja kehittämään joustavia hallintomenettelyn käytäntöjä. Myös Ulkomaalaisviraston tulisi avautua ja julkituoda tietoa siitä, millä edellytyksillä ulkomaalaiset voivat Suomessa työllistyä. Maahanmuuton perusteiden selvittämisellä voitaisiin avartaa myös kansalaisten tietoisuutta siitä, miten yleensäkin on mahdollista työllistyä ulkomaalaisena Suomessa. Tätä ei kuitenkaan tulisi sekoittaa julkisuudessa esillä olleeseen vaatimukseen ulkomaalaisen työvoiman käytön lisäämisestä.

ennakoivan oikeusajattelun vuorovaikutuksella mahdollistettiin uuden yhteistoiminnallisen kehittämisprosessin käynnistyminen. Paikallisen toimintaympäristön erityispiirteiden huomioon ottaminen oli mahdollista joustavin dialogisin neuvottelumenettelyin, joissa toimijat saivat itse valita toimivimmat ratkaisuvaihtoehdot ja menetelmät palveluidean toteuttamiseksi. Tavoitteena oli saavuttaa yhteisölliseen ajatteluun perustuva tasapaino myös eri oikeudellisten tulkintavaihtoehtojen suhteen.

Yhteistoiminnallisella palveluidealla vahvistettiin yhteistyön edellytyksiä, jossa toiminnan dialogiset prosessit toimivat suunnittelun ja kehittämistoiminnan taustalla. Toimijat käynnistivät vapaamuotoisen keskusteluprosessin, joka vahvisti yhteistoiminnan edellytyksiä ja integroi eri toimijoita toteuttamaan paikallisia kehittämistavoitteita. Informaalisin neuvotteluin hanketoimijat kehittivät yhdessä toimintaympäristön tarpeista ja hanketoiminnan tavoitteista lähtien vaihtoehtoisia toimintaedellytyksiä, jossa toimijalähtöisesti arvioitiin etukäteen palveluidean mahdollisuuksia, vahvuuksia, heikkouksia sekä uhkia. Huomion arvoista on työvoimahallinnon omaksuma uudenlainen tapa suhtautua hallinnon ja palveluiden kehittämiseen. Hallinnon palveluja ja neuvontaa pyrittiin vahvistamaan ennakoivasti. Seurannan ja kerätyn palautteen avulla pystyttiin myös puuttumaan mahdollisiin tuleviin uhkiin ja toiminnan heikkouksiin. Erilaisia toimintamenettelyjä kokeiltaessa toimintaa koskevien havaintojen hyödyntäminen on tärkeää myös toiminnan jatkuvan kehittämisen kannalta. Yhteistoiminnan jatkuvuus ja jatkuvuuden edellystysten takaaminen ovat keskeisiä tulevaisuus-orientoituneen maaseudun kehittämistoiminnan haasteita.

Kuhmossa hanketoiminnan empiiriset kokemukset, toimijoiden tiedolliset ja taidolliset valmiudet sekä yhteistoimintakyvyt onnistuttiin integroimaan. Toiminta sai runsaasti positiivista julkisuutta, mikä ilmentää sen saavuttamaa yleistä hyväksyttävyyttä ja lisää omaksutun toimintamuodon uskottavuutta. Kuhmon esimerkki osoittaa, että vuorovaikutteisessa ”tulkintapelimenettelyssä” toimintaympäristöstä muodostuu laaja useita sosiaalisia, taloudellisia, hallinnollisia ja oikeudellisia kysymyksiä kattava kokonaisuus, jossa sekä oikeudellisen tulkinnan ja punninnan keinoin että ”palveluidean” tarve- ja tavoitelähtöisyys huomioiden on mahdollista löytää sopimuksellisuuteen perustuvia toiminnallisia ratkaisuja.

## **Kirjallisuus**

- Aarnio, A. 1986. Lain ja kohtuuden tähden. Porvoo: WSOY. 195 s.
- Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo: WSOY. 315 s.
- Aarnio, A. 1999. Argumentaatioteoria. Teoksessa: *Encyclopaedia Iuridica Fennica VII. Oikeuden yleistieteet*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. 2002. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum/Lakimiesliiton kustannus. 299 s.
- Kumpulainen, M. 1995. Maatalouden ekologinen uudistuminen. Teoksessa: Massa & Rahkonen (toim.). *Riskiyhteiskunnan talous. Suomen talouden ekologinen modernisaatio*. Helsinki: Gaudeamus. s. 241–261.
- Kyntäjä, T. 2000. Muurahaisia oikeussosiologian pesästä. *Forum iuris*, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. 169 s.
- Pohjonen, S. 2001. Konfliktien ratkaisu oikeusjärjestelmässä ja inhimillisessä vuorovaikutuksessa. Teoksessa: Pohjonen, S. (toim.). *Sovittelu ja muut vaihtoehdot konfliktinratkaisumenetelmät*. Helsinki: WSOY lakitieto. s. 61–82.
- Tuori, K. 1999a. Juridinen diskurssi. Teoksessa: *Encyclopaedia Iuridica Fennica VII. Oikeuden yleistieteet*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Tuori, K. 1999b. Oikeustiede. Teoksessa: *Encyclopaedia Iurica Fennica VII. Oikeuden yleistieteet*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

## **Säädös- ja lyhenneluettelo**

- PeL. Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731 (PeL 1999/731).
- HL. Hallintolaki 6.6.2003/434 (HL 434/2003).
- HMenL. Hallintomenettelylaki 6.8.1982/598 (HMenL 1982/598).
- MakeraL. Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 12.3.1999/329 (MakeraL 329/1999).

## 6 Sopimuksellisuus uutena politiikkatoimena

Tässä luvussa tarkastelemme sopimuksellisuutta politiikantutkimuksen näkökulmasta. Liitämme sopimuksellisuuden ensinnäkin siihen tieteelliseen keskusteluun, joka koskee politiikan ja yhteiskunnan ajankohtaisten muutosten suhdetta uusien politiikkatoimien kehittelyyn. Sen jälkeen käsittelemme sopimuksellisuutta rajatun politiikkainstrumenttina muiden politiikkavälineiden joukossa. Kolmanneksi viemme sopimuksellisuuden neljän, maaseutupolitiikan kannalta keskeisen ministeriön (MMM, YM, TM ja STM) hallinnonalojen kehittämisen kokonaisuuteen kiinnittäen erityisesti huomiota siihen, mihin suuntaan näiden alojen politiikkaa ollaan yleisemmin kehittämässä ja mikä voisi olla sopimuksellisuuden anti tässä laajemmassa politiikkatoimien kehittämisessä. Lopuksi listaamme näillä hallinnonaloilla potentiaalisiksi osoittautuneita tehtäviä, joissa sopimuksellisuus voisi politiikkatoimena tulla kyseeseen, ja esitämme myös merkittävimpiä varauksia, joita tämän politiikkatoimen käytönottoon liittyy. Tarkastelu perustuu sekä alan tieteelliseen keskusteluun että kyseisissä ministeriöissä syksyllä 2005 tehtyihin haastatteluihin.

### Sopimuksellisuudesta käyty tieteellinen keskustelu

Simo Palviainen määrittelee artikkelissaan sopimuksellisuuden julkishallinnon ja maaseudun toimijoiden välistä uutta yhteistoimintaa kehittäväksi toimintakulttuurin muutokseksi, jossa korostuu osapuolten välinen keskusteleva ja neuvotteleva yhteys. Poliitiikan ja hallinnon tutkimuksessa ja sosiaalipolitiikassa käynnissä olevaa poliittis-yhteiskunnallista muutosta on yritetty hahmottaa erilaisilla käsitteillä ja teorioilla, joita ovat esimerkiksi siirtymä hallinnosta hallintaan (tai fordismista postfordismiin), uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*), valtion sääntelyn muutos, deregulaatio ja re-regulaatio, projekti- tai sopimusyhteiskunta, uusi sopimuksellisuus sekä kolmannen sektorin, kansalaisyhteiskunnan tai sosiaalisen pääoman korostaminen. Toisaalta maaseudun sopimuksellisuus voidaan nähdä myös kapeammasta näkökulmasta, tiettyjen julkisen vallan käyttämien politiikkainstrumenttien valintana politiikkaa muotoiltaessa.

### Sopimuksellisuus ja poliittis-yhteiskunnallinen muutos

Kaikkein voimakkain poliittis-yhteiskunnallista muutosta koskeva keskustelu käsittelee siirtymää hierarkkisemmasta ja keskitetyimmästä hallinnosta verkostomaisempaan ja eri osapuolia laajemmin kattavaan hallintaan (*from government to governance*)<sup>12</sup> (esim. Kooiman 1993, Hirst 2000). Samalla julkisen

---

<sup>12</sup> Emme tässä yhteydessä käsittele hallinnan käsitteen monitulkintaisuutta (ks. esim. Rhodes 2000).

sektorin, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan väliset rajat ovat hämärtyneet. Huomion kiinnittäminen hallintaan johtuu Ziton ym. (2003) mukaan kolmesta syystä, jotka ovat pyrkimys tehokkuuden lisäämiseen ja parempaan (palveluiden ym.) tarjontaan, kansalaisosallistumisen edellytysten parantaminen ja julkisen hallinnon ja sääntelyjärjestelmän modernisointi. Hallinnassa korostuvat myös hallinnon eri tasojen vuorovaikutus sekä paikallistason rooli. Hallintaan liittyy kuitenkin ongelmia, jotka koskevat esimerkiksi päätöksenteon avoimuutta, edustuksellisuutta, tasa-arvoisuutta, poliittista kontrollia ja legitimitettä tai kysymyksiä vastuuntotosta ja -ottajista (ks. esim. Bogason 2005, Hirst 2000).

Sopimuksellisuus on yhdistetty myös lähelle hallinto-hallinta-keskustelua sijoittuvaan uuteen julkisjohtamiseen (*New Public Management*, NPM) (esim. Hyyryläinen 2000). Uusi julkisjohtaminen korostaa kuitenkin enemmän perinteistä hierarkkista hallintoa tulosajattelun, johtajakeskeisyyden ja ”asiakkaistamisen” kautta, kun taas hallinta on käsitteellisesti laajempi ja siinä painottuvat myös kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen, päätöksenteon avoimuus ja yhteisten intressien löytäminen neuvotteluilla (ks. Mustakangas ym. 2004, s. 38). Hallintakeskustelua käydään myös ylätasolla, ennen kaikkea politiikan ja hallinnon tutkijoiden piirissä. Uusi julkisjohtaminen taas on konkretisoitunut hallinnonuudistuksessa, jonka lähtökohdat ovat anglosaksisten maiden 1980-luvun uusliberalistisissa hallinnonuudistuksissa ja OECD:n hallintoideologiassa ja jota Suomessa on toteutettu 1980-luvun loppupuolelta lähtien.

Sopimuksellisuus, politiikkainstrumenttien valinta ja hallinto–hallinta -keskustelu liittyvät valtion harjoittamaan sääntelyyn (*regulation*). Hallinnonuudistuksessa valtion perinteistä sääntelyä on purettu, mutta deregulaatio ei ole johtanut välttämättä sääntelytyhjiöön vaan myös re-regulaatioon, uudentyyppiseen sääntelyyn (esim. Majone 1996, Brenner & Theodore 2002). Normiohjaus ja valtion omistajaohjaus on korvattu sopimus-, informaatio-, tavoite- ja puiteohjauksella (ks. Sulkunen 2006, s. 27). Osa sääntelyteoreetikoista on myös puhunut siirtymästä fordilais-keynesiläisestä vakaan ”liukuhihnatuotannon” taloudesta ja valtiollisesta hyvinvointipolitiikasta epävarmempaan, globaalien markkinoiden sääntelemään postfordismiin ja *workfare*-valtioon, jossa resursseja jakava sosiaalipolitiikka on korvattu aktivoivilla työllistymiseen tähtäävillä toimilla (ks. esim. Amin 1994, Brenner & Theodore 2002).

Tuoreessa suomalaisessa keskustelussa sopimuksellisuus on nähty osana uudenlaista ”projektiyhteiskuntaa” – tai ”sopimusyhteiskuntaa” (Sulkunen 2006, s. 19) – jossa korostuvat itsevastuullisuus ja eettisten velvoitteiden uudelleenjakon siten että vastuun nähdään olevan ”meillä kaikilla” (Rantala & Sulkunen 2006). Pekka Sulkusen (2006) mukaan uudessa mallissa keskeinen organisaatio on projekti, jota rahoitetaan määrärahoilla kiinteiden budjettivarojen sijaan. Tämä edellyttää uudenlaista hallintasuhteen muotoa, sopimusta, jonka valvomiseksi tarvitaan toista hallintamuotoa, nimittäin arviointia. Sopimuksen ja arvioinnin tavoitteet



määritellään ohjelmalla, jonka resurssit turvataan rahastoilla. Projektin toimijoiden välisiä suhteita taas määrittää kumppanuus. Nämä kuusi ilmiötä – projekti, sopimus, arviointi, ohjelma, rahasto ja kumppanuus – liittyvät osaltaan siirtymään hallinnosta hallintaan, jossa hierarkkinen, keskitetty vallankäyttö on korvaantunut verkostoilla ja aiempaa laajemmalla toimijapohjalla. Sopimukseen perustuva organisaatiomuoto edellyttää käskyvallan ja riippuvuuden sijaan kumppanien vapaaehtoisista ja molemminpuolista sitoutumista, ja määräykset on korvattu neuvottelulla, varmuus luottamuksella ja reaaliaikainen valvonta ja ohjaus jälkikäätiseurannalla. (mt., s. 17–18).

Projektiyhteiskunnan hallinnan ydin on Sulkusen (2006) mukaan sopiminen hallintajärjestelmän kaikissa vaiheissa – parlamentarisessa päätöksenteossa, ohjelmien tavoitteenasetteluissa, hankeasiakirjoissa, kumppaneiden kesken sekä viranomaisten ja kansalaisten välillä. Sopiminen korvaa yksisuuntaisen valvonnan ja kontrollin ”sitouttamalla” osapuolet – myös vähemmän resursseja omaavat – vapaaehtoisin lupauksin. Sopimusretoriikka mullistaa Sulkusen mukaan liberaalin poliittisen teorian käsitykset valtiosta, joka parlamentaaristen instituutioiden, työmarkkinakorporatismien ja aatteellisten yhteisöjen kanssa käytävän vuoropuhelun pohjalta edustaa eräänlaista yleistähtoa, jonka vuoksi sen päätöksillä on muita toimijoita suurempi moraalinen velvoittavuus. Uuden hallinta- tai julkisjohtamisajattelun mukaan valtio on yksi kumppani muiden joukossa, jolla on velvoitteita kansalaisia kohtaan. Vastaavasti muiden osapuolten on tunnistettava omat velvoitteensa ja sitouduttava niiden täyttämiseen. Sopimusretoriikan taustalla on poliittisen (ja moraalisen) neutraaliuden tavoittelu: valtio tai tietty ministeriö ei halua tai pysty sanelemaan esimerkiksi kunnille, järjestöille tai yrityksille, miten niiden tulisi toimia asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (mt.)

Taloudellisten välineiden korostaminen uudessa julkisjohtamisessa on vahvistanut sopimuksellisuuden merkitystä yhteiskuntapolitiikassa (Määttä & Kalliomaa-Puha 2006, s. 189). Yhteiskuntapolitiikan sopimuksellisuus voidaan liittää hyvinvointivaltion kriisiin sekä ammattilaisen ja asiakkaan suhteen kaupallistumiseen, jossa palveluja saa, kun täyttää niihin liittyviä ehtoja (mt., s. 188, Rose 1998). Käytännössä sopimuksellisuus on tarkoittanut muun muassa hyvinvointipalveluiden ulkoistamista markkinoille ja kolmannelle sektorille sekä hanke-toiminnan, kumppanuuksien ja erilaisten *welfare mix* -ratkaisuiden yleistymistä. Samalla paikallistason rooli ja ratkaisujen ja toimijoiden moninaisuus palveluiden tuotannossa ovat korostuneet. Onkin puhuttu koko vanhan, valtakunnallisen sosiaalipolitiikan lopusta, kun keskitetty ohjaus on korvattu alueellisilla kehittämissankkeilla (Alavaikko 2006). Hyvinvointipalvelujärjestelmä tunkeutuu myös yhä enemmän yksityisyyden alueelle, kun sopimuksilla pyritään sitouttamaan sosiaalipoliittisten toimien kohteita (Määttä & Kalliomaa-Puha 2006).

Sopimuksellisuus on yhdistetty voimakkaasti keskusteluun kolmannen sektorin tai järjestöjen, säätiöiden ja ylipäänsä vapaaehtoistoiminnan roolista (esim.

Helander 2002). Kolmannella sektorilla on nähty olevan eräänlainen kaksoisrooli toisaalta työllistämässä ja palveluiden tuottamisessa, toisaalta kansalaisosallistumisessa ja yhteisöllisyydessä (esim. Matthies 1999) – joista viimeksi mainittua on voimakkaasti korostettu keskustelussa sosiaalisen pääoman merkityksestä (Putnam 1993). Kolmannen sektorin kaksoisroolin voi nähdä synnyttävän paremman yhteyden tavalliseen kansalaiseen myös palveluita tuottaessa (ks. esim. ESR-toimijoiden haastattelut teoksessa Kuokkanen 2004), mutta toisaalta sosiaaliturvan ylläpitoon liittyvät tehtävät ja yhdistysten toimien määrääminen ylhäältä käsin voivat vaarantaa niiden roolin yhteiskunnallisten ongelmien ja kansalaisten tuntemuksien välittäjänä (Siisiäinen 1996, s. 48, ks. myös Kuokkanen 2004). Hanketoiminta on saatettu nähdä areenana, jolla näkökulmien välinen neuvottelu konkretisoituu (Matthies 1999, s. 48–49). Kolmannen sektorin edellytyksistä toimia palvelutuotannon täydentäjänä ja paikkaajana on esitetty myös muita kriittisiä näkökulmia esimerkiksi liittyen palveluiden laatuun, saavutettavuuteen ja niiden tuottamisen varmuuteen, mahdollisiin kilpailuvääristymiin, palvelutuotantoon osallistuvien oikeudelliseen asemaan, vapaaehtoistyön ja työllisyyden suhteeseen sekä käyttäjien preferensseihin (Helander 1999, s. 139).

### *Sopimuksellisuus politiikkainstrumenttina*

Maaseudun sopimuksellisuutta voidaan analysoida tiettyinä politiikkainstrumenttina (tai valikoimana instrumentteja), politiikan muotoilijan käytössä olevana välineenä tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseen (ks. esim. Howlett & Ramesh 1993, Howlett 1991). Taloustieteessä instrumentteja on arvioitu esimerkiksi taloudellisuuden ja hyvinvoinnin tai päätöksentekijöiden oman hyödyn maksimoinnin näkökulmasta. Poliitiikan tutkimuksessa kiinnostus politiikkainstrumentteja kohtaan on johtunut muun muassa halusta ymmärtää politiikan muotoilun ja toimeenpanon yhteyksiä (Howlett 1991). Instrumenttien valintaa on suhteutettu esimerkiksi kansalliseen politiikan teon perinteeseen eli ”politiikkatyylisiin” (*policy style*, esim. mt.) tai sen on voitu nähdä olevan ensi sijassa joko ideoiden, instituutioiden tai sattuman tulosta (jolloin politiikan kokonaisuus voi olla hyvinkin sattumanvarainen, ns. *garbage can* -malli) (Jordan ym. 2003). Poliitiikkainstrumentit on voitu myös yhdistää keskusteluun valtion käytössä olevista resursseista (kuten informaatioon, talouteen, voimankäyttöön tai organisaatioon liittyvät resurssit, Hood 1986) tai luokiteltu ”pakottavuusasteikolle”, joka ulottuu itsesääntelystä tiukkaan valtion regulaatioon (Doern & Phidd 1983). Julkisen vallan nähdään suosivan ensisijaisesti vähiten pakottamista sisältäviä instrumentteja, mutta esimerkiksi yhteiskunnallinen vastustus tai tarve taloudellisten resurssien tasaamiseen yhteiskunnassa voivat johtaa vahvemman instrumentin käyttöön (yleiskatsaus aiheesta artikkelissa Howlett & Ramesh 1993).

Monimutkaisimmissa malleissa politiikkainstrumentit on luokiteltu usean eri asteikon perusteella. Stephen H. Linderin ja B. Guy Petersin (1989) mukaan

tietyt politiikkainstrumentit soveltuvat paremmin tiettyyn tehtävään ja vaihtelevat seuraavien kriteerien perusteella: tehtävän monimutkaisuus, julkinen näkyvyys, käyttäjien sopeutuminen, yksityisyyteen tunkeilevuuden taso, suhteellinen hinta, riippuvuus markkinoista, epäonnistumisen mahdollisuus ja toimien kohdentamisen tarkkuus. Taustalla vaikuttavat myös valtion politiikkatyö ja poliittinen kulttuuri, sosiaalisten jakolinjojen syvyys, tietyn politiikkasektorin organisaatiokulttuuri ja sen yhteydet asiakkaisiin ja muuhun hallintoon sekä tilanteen konteksti, ajoitus ja toimijajoukon laajuus. Viime kädessä instrumentin valintaa sanelevat myös päätöksentekijöiden subjektiiviset preferenssit (ks. tarkemmin Howlett & Ramesh 1993).

Michael Howlett ja M. Ramesh (1993) näkevät politiikkainstrumenttien valintaa koskevien mallien ongelmana, ettei mikään niistä kykene vastaamaan 1980-luvun lopulta lähtien tapahtuneeseen muutokseen, joka ilmeni samanaikaisesti useassa maassa. Tällöin kyseessä ei ollut instrumenttien ”hienosäätö” vaan kirjoittajien mukaan todellinen paradigman muutos, jossa valtion käskyvaltaan, kontrolliin ja omistukseen perustuvia politiikkainstrumentteja pyrittiin vaihtamaan informaatioon, suostutteluun ja kannustimiin perustuviin instrumentteihin – joihin nykyisin viitataan ”uusina politiikkainstrumentteina”. Howlett ja Ramesh näkevät politiikkaoppimisen (*policy learning*) tapana arvioida muutosta. Tällöin korostuvat tietyn toimintapolitiikan ympärille muodostuvat politiikkayhteisöt tai -verkostot olennaisina toimijoina. Politiikkainstrumenttien valinta nähdään prosessina, jossa kokemukset kumuloituvat ja niitä jaetaan myös sektori- ja kansallisten rajojen yli. (mt.)

Oppimisen sijaan voisi myös puhua politiikan siirrosta (*policy transfer*, Dolowitz & Marsh 1996), sillä uusia instrumentteja otettiin käyttöön hyvin monessa paikassa samanaikaisesti ilman, että niiden toimivuudesta olisi vielä ehtinyt kumuloitua tietoa. Tietyissä tilanteissa toimivan instrumentin siirto toiseen kontekstiin ei myöskään ole automaattisesti onnistunut ratkaisu (mt.). Poliitiikan siirtymisessä tietyt areenat helpottavat prosessia – esimerkiksi uuden julkisjohtamisen tulossa Suomeen OECD:llä oli merkittävä asema. EU on toiminut uusien politiikkainstrumenttien siirrosta monissa rooleissa suhteessa jäsenmaihin: passiivisena, mahdollistavana, harmonisoivana ja kilpailuareenana sekä aktiivisena toimijana (Jordan ym. 2003). EU:n subsidiariteettiperiaate, päätöksenteon tapahtuminen mahdollisimman lähellä sen kohdetta, oli yhtenä taustatekijänä uusien politiikkainstrumenttien käyttöönotossa (Rittberger & Richardson 2003), ja myös alue- ja rakennepoliitiikan kumppanuusperiaatteella voi olettaa olleen samanlaisia vaikutuksia.

Anthony R. Ziton ym. (2003) mukaan keskustelu hallinnasta ei ole huomioinut niitä erityisiä politiikkatoimia tai -instrumentteja, joilla ”uutta hallinnan tapaa” toteutetaan. Sittemmin politiikkainstrumentit on nähty jopa yhtenä mittarina sen suhteen, kuinka pitkälle ”hallinnosta hallintaan” on siirrytty (Jordan ym. 2005).

”Vanhoiksi” politiikkainstrumenteiksi on luokiteltu keskushallinnon käskyvaltaa ja kontrollia ja usein myös omistusta sisältävät instrumentit, jotka liittyvät perinteiseen käsitykseen valtion sääntelystä tai hierarkkisesta hallinnosta. ”Uusiin” politiikkainstrumentteihin ja niiden muodostamaan politiikkatyylisiin (*policy style*, Rittberger & Richardson 2003) liitetään valtion ulkopuolisten toimijoiden (eli markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan) aiempaa laajempi päätäntävalta, jolloin keskushallinnon rooli on vastaavasti heikompi, tai markkinavetoisuus, informaatio, suostuttelu ja kannustimet (esim. Jordan ym. 2005, Howlett & Ramesh 1993). Uusien instrumenttien on sanottu lisäävän politiikan tehokkuutta, taloudellisuutta, kohdennettavuutta, innovatiivisuutta, koordinoitavuutta, politiikkaoppimista ja osallisuutta sekä vähentävän byrokratiaa, mutta kyse on myös retoriikasta ja uuden poliittisen muodin tai kehyksen laajalti tapahtuneesta omaksumisesta (esim. Rittberger & Richardson 2003). EU:ssa uudet instrumentit mahdollistavat myös politiikkojen integraation aloilla, joilla perinteisemmät sääntelymallit eivät ole poliittisesti toivottavia tai hallinnollisesti toimivia (Zito ym. 2003, s. 510).

Usein uusien politiikkainstrumenttien kohdalla puhutaan usein ”pehmeistä laista” tai ”pehmeistä instrumenteista”, jolloin korostetaan juridisen sitovuuden ja juridisten sanktioiden puuttumista. Ziton ym. (2003) mukaan rajanveto ei kuitenkaan ole näin selvää, sillä uusista politiikkainstrumenteista osa on juridisesti sitovia ja toisaalta myös ”pehmeitä” instrumentteja voidaan käyttää ”kovalla”, sitovalla tavalla (esimerkiksi vapaaehtoiset ympäristösopimukset ovat juridisesti sitovia Alankomaissa). Uudet politiikkainstrumentit saattavat myös olla muodollisesti ”pehmeitä” mutta sisällöllisesti edustaa hyvinkin kovaa vallan ja valvonnan muotoa, kuten aikaisemmin mainittu sopimuksellisuuden ulottaminen ihmisen yksityisyyden alueelle (Määttä & Kalliomaa-Puha 2006) tai sosiaalipolitiikan *workfare*-malli (vrt. Brenner & Theodore 2002).

Uusiksi politiikkainstrumenteiksi on luokiteltu muun muassa vapaaehtoiset menettelyohjeet (*codes of conduct*), vertailu (*benchmarking*), esimerkit hyvistä käytännöistä (*best practice*), korkean tason foorumit, vapaaehtoiset sopimukset, yhteissääntely (*co-regulation*) ja vastaavat (Zito ym. 2003). Ympäristöpolitiikassa – jossa uusia politiikkainstrumentteja on tutkittu suhteellisen paljon – uusiksi instrumenteiksi on luokiteltu markkinapohjaiset instrumentit (esimerkiksi ympäristöverot tai lupakauppa), ympäristömerkit, ympäristöjärjestelmät tai vapaaehtoiset sopimukset teollisuuden ja julkisen vallan välillä (Jordan ym. 2005). Ympäristöpolitiikan lisäksi uusia politiikkainstrumentteja käytetään useilla eri politiikan aloilla. Esimerkiksi EU:n avoimen koordinaation menettelmää (joka perustuu unionin sitovan sääntelyn sijaan vertailuun, menettelyohjeisiin, indikaattoreihin ja arviointiin sekä kansallisen ja aluetason toimiin) tai vastaavantyyppistä on sovellettu sosiaali-, eläke-, koulutus-, maahanmuutto-, tutkimus- ja kehitys-, yritys- ja makrotalouspolitiikan ja jossain määrin veropolitiikan puolella (Radaelli 2003).

Kaikki ”uusina” pidetyt instrumentit eivät välttämättä ole uusia esimerkiksi ympäristö- tai sosiaalipolitiikassa (Zito ym. 2003, s. 511). Ympäristöpolitiikassa tietyt instrumentit olivat käytössä jo 1970-luvulla (Jordan ym. 2005). EU:n tasolla ”pehmeää” sääntelyä on ollut pitkään, mutta avoimen koordinaation menetelmän kaltaiset ilmiöt ovat nimenneet uudelleen, vahvistaneet ja laajentaneet sitä (Wincott 2003). Uudet politiikkainstrumentit eivät muodosta radikaalia katkosta suhteessa menneeseen, vaan muutos on ollut rajallista ja tapahtunut vähitellen (Zito ym. 2003).

Uusien politiikkainstrumenttien käyttö vaihtelee Jordanin ym. (2005) ympäristöpoliittisia instrumentteja koskevan kansainvälisen vertailun mukaan maittain, ajallisesti ja sektoreittain – esimerkiksi Suomi sijoittui tutkimuksessa hyvin korkealle uusien instrumenttien käyttöönotossa. EU-tason tutkimusten mukaan eri aloilla uusia instrumentteja käytetään eri laajuudessa ja erilaisina yhdistelminä. Myös osallisuus ja politiikan tulokset vaihtelevat politiikan alasta ja jopa valitusta instrumentista riippuen (Zito ym. 2003).

Uusia ja vanhoja politiikkainstrumentteja analysoidessaan Jordan ym. (2005) erottavat neljä eri lähtökohtaa, joilla nämä ovat vuorovaikutuksessa keskenään: rinnakkaisuus, yhdistyminen, kilpailu ja korvaaminen. Huolimatta voimakkaasta sääntelyn purkamisen retoriikasta uudet politiikkainstrumentit eivät ole ainakaan ympäristöpolitiikassa korvanneet vanhoja. Perinteinen sääntely tukee uusien instrumenttien toimintaa ja on hankalasti korvattavissa. Instrumenttien välistä kilpailua on jonkin verran sekä perinteisen sääntelyn ja uusien instrumenttien välillä (esimerkiksi suuren yleisön ja teollisuuden intressiristiriidoista johtuen) että erilaisten uusien instrumenttien kesken. Osaa instrumenteista on myös käytetty yhteispakettina, jolloin voidaan puhua instrumenttien yhdistymisestä. Eniten uudet politiikkainstrumentit toimivat kuitenkin vanhojen rinnalla (Jordan ym. 2005). Myös tutkimukset uusien politiikkainstrumenttien käytöstä EU:n sosiaali-, työllisyys-, ympäristö- ja veropolitiikoissa antavat samantyyppisiä tuloksia: uusien instrumenttien vaikutus jää helposti rajalliseksi, tai niitä käytetään lähinnä vanhojen instrumenttien muokkaamiseen tai yhdistelmänä niiden kanssa (Zito ym. 2003).

Jordanin ym. (2005) mukaan uusia instrumentteja käytetään etupäässä spesifeihin, uusiin tehtäviin, kuten sääntelyjärjestelmän ”halkeamien” tukkimiseen, nouseviin asiakysymyksiin, joihin ei ole vielä saatu perinteistä sääntelyä, tai tilanteissa, joihin sääntelynäkökulma ei sovellu. Poliitiikan tekeminen tapahtuukin nykyisin yhä useammin ”institutionaalisessa tyhjiössä”, jossa ei ole yleisesti hyväksytyjä normeja politiikan muotoilun ja toimeenpanon suhteen (Hajer 2003). Esimerkiksi EU:n ”pehmeä laki” toimii yleensä sellaisilla aloilla, joilta juridisesti sitova sääntely puuttuu joko osittain tai kokonaan – yleensä sen takia, etteivät jäsenmaat pääse yksimielisyyteen muodollisen lain sisällöstä tai sopimukset rajaavat alan unionin toimivallan ulkopuolelle (Radaelli 2003).

Tällöin pehmeässä laissa kyse voi olla ensi askeleesta kohti raskaampaa sääntelyä (Héritier 2002).

Syitä perinteisen sääntelyn käyttämisen takana on Jordanin ym. (2005) mukaan muun muassa se, että jo olemassa olevaa sääntelyä on hankala ryhtyä purkamaan (ks. myös Rittberger & Richardson 2003). Uusien instrumenttien rajalliseen käyttöön vaikuttaa myös se, ettei institutionaalisia aukkoja (tai ”tyhjiöitä”) ole kuitenkaan rajattomasti olemassa. Lisäksi julkinen hallinto usein turvautuu ”riittävän hyvään” ratkaisuun, joka käytännössä on helposti perinteistä sääntelyä, ja uusien instrumenttien käyttöön liittyy pelkoja ja todellisia riskejä (Jordan ym. 2005).

Jordanin ym. (2005) mukaan julkista hallintoa tarvitaan myös uusien instrumenttien käytössä – jopa tilanteissa, joissa sekä toiminnan tavoitteet että sen keinot voivat olla muiden kuin valtiollisten toimijoiden asettamia (ympäristöpolitiikassa esimerkiksi ympäristöjärjestelmät, useimmat markkinapohjaiset instrumentit, osa vapaaehtoisista sopimuksista tai ympäristömerkit). Käytännössä julkishallinto toimiikin ”uusien” ja ”pehmeiden” politiikkainstrumenttien suunnittelussa, käyttöönnotossa ja toimeenpanon valvonnassa (mt.). Tämä voidaan nähdä osana ”metahallintaa” (esim. Jessop 1998) eli tilannetta, jossa myös uudenlaista hallintaa on hallittava tai koordinoitava. Vaikka Jordanin ym. (2005) tutkimuksen perusteella uudet politiikkainstrumentit toimivat yhdessä vanhojen kanssa eikä radikaalista muutoksesta voi puhua, on olemassa kuitenkin viitteitä selvästä siirtymästä hallinto–hallinta-akselilla kohti vähemmän keskusjohtoista ja julkisen sektorin ulkopuolisia toimijoita mukaan ottavaa politiikkaa. Nykyisellään voi puhua tietynlaisesta ”hybridisäätelystä”, joka koostuu sekä vanhoista että uusista instrumenteista (mt.). On myös puhuttu *policy mixistä* (esim. Rittberger & Richardson 2003, s. 581), joka – kuten *welfare mix* – on sekoitus uusia ja vanhoja välineitä.

Sopimuksellisuus voidaan yhdistää keskusteluun ”uusista” politiikkainstrumenteista, sillä se liittyy nimenomaan keskushallinnon roolin muutokseen ja julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden osallisuuteen. ”Pehmeistä” instrumenteista puhuttaessa kannattaa muistaa, että sopimukset itsessään voidaan luokitella sekä koviin että pehmeisiin: ”kova” sopimus on pelkistetyimmillään perinteinen (neo-)klassinen käsitys sopimuksesta juridisesti sitovana kahden osapuolen välisenä tavaroiden tai palveluiden vaihtona, kun taas ”pehmeässä” sopimuksessa korostuvat eri osapuolten välinen yhteistyö ja tätä kautta sopimuksen tulkinnanvaraisuus ja osapuolien keskipitkän tai pitkän aikavälin yhteistyösuhde (Greve 2000). Esimerkiksi ympäristöpolitiikassa käytössä olevat vapaaehtoiset sopimukset (yritysten ja julkisen vallan välillä) on luokiteltu jonnekin pehmeän ja kovan politiikkainstrumentin väliin (Jordan ym. 2003, s. 555–556). Maaseudun uusi sopimuksellisuus – ymmärrettynä uudenaikaisena, vuorovaikutteisena yhteistoimintana (ks. Palviainen tässä julkaisussa) – sijoittuu pikemminkin skaalan ”pehmeään” päähän.

Ylipäänsä julkisella sektorilla sopimukset vaihtelevat suuresti muodoltaan ja sisällöltään (esim. Greve 2000). Laajasti ymmärrettynä sopimuksellisuus määrittää koko hallintoa: valtion suhdetta kuntaan, kunnan suhteita palveluiden tuottajiin ja muihin toimijoihin, kuntaa osallisena erilaisiin paikallisiin yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin tai esimerkiksi kuntien strategioita (Alavaikko 2006, s. 53–54). Toisaalta julkisessa hallinnossa sopimus on paitsi formaali mekanismi, myös metafora ja tietynlaisen retoriikan perusta (Deakin & Walsh 1996).

Sopimuksellisuuden varaan on asetettu hallinnon suunnalta paljon toiveita. Carsten Greve (2000) puhuu Tanskassa julkisella sektorilla 1990-luvulla vallinneesta ”sopimuseuforiasta”, joskin Greven oma tutkimus käsittelee hyvin rajattua ulottuvuutta sopimuksellisuudesta, nimittäin julkisen sektorin sisäistä sopimusohjausta. Tutkimuksen mukaan sopimukset helpottivat suureiden mitattavuutta ja julkisen hallinnon organisaatioiden tehtävien arviointia sekä vähensivät jossain määrin monimutkaisuutta. Sopimusten tiivis arviointi mahdollisti myös oppimisen aiempien virheiden perusteella. Greve kuitenkin korostaa kontrollin merkitystä ja sopimusjärjestelmän integroimista laajempaan hallinnon uudistukseen. Greven tutkimuksessa sopimusmalli ei sopinut kaikkiin instituutioihin. Myös teoreettinen käsitys sopimusten asemasta jäi epäselväksi, niin että sopimuksellisuuden toimeenpanossa vuorottelivat jatkuvasti keskushallinnon kontrolli ja ministeriöiden autonomia. 1990-luvun lopulla Tanskassa sopimuksellisuuden rinnalle ja sitä korvaamaan luotiin uusia politiikkainstrumentteja. (Greve 2000).

Suomalaisessa keskustelussa Esa Hyyryläinen (2000) ymmärtää sopimuksellisuuden julkisessa hallinnossa sekä formaalina sopimuksena että sen kaltaiseksi tulkittavissa olevana informaalina yhteisymmärryksenä osapuolten välillä. Hyyryläinen yhdistää sopimuksellisuuden taloudellisten instrumenttien tuomiseen hallintoon uuden julkisjohtamisajattelun mukaisesti. Sopimuksellisuus kuitenkin vaihtelee riippuen siitä, tarkastellaanko sitä esimerkiksi julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen tarjonnan tasolla, kansalaisten ja yritysten ohjauksen ja hallinnon tasolla vai julkisten organisaatioiden johtamisen tasolla. Hyyryläinen erottaa hallinnossa myös vertikaaliset (hallinnon tasojen välillä) ja horisontaaliset sopimukset (esimerkiksi kuntien kesken) sekä kovan ja pehmeän luottamustason sopimisen (ks. tarkemmin Palviainen tässä julkaisussa). Hyyryläisen mukaan sopimuksellisuutta voi tietyissä rajoissa käyttää hallintoperiaatteena, koska se on jo nyt käytössä. Suomalainen sopimuksellisuuden erityispiirre on Hyyryläisen mukaan kytkeytyminen tulosohtaukseen, kun taas hän itse yhdistää sen ensisijaisesti palveluiden ulkoistamiseen. Sopimuksellisuuden yleistymistä ”hallintoperiaatteiden hallintoperiaateeksi” estää Hyyryläisen mukaan historiallinen sitoutuminen julkisen sektorin vahvaan rooliin palveluiden tuotannossa, taloudellisten argumenttien rajallinen painoarvo kansalaisten arvottaessa politiikkaa sekä kysymys siitä, onko potentiaalisia sopimuskuoppia riittävästi etenkin harvaan asutuilla alueilla. (mt.)

Jos 2000-luvun alun suomalaisessa keskustelussa sopimuksellisuus nähtiin hallinnon kannalta ennen kaikkea tulohajauksena ja toimintojen ulkoistamisena (vrt. Palviainen 2004, s. 147), esimerkiksi keskustelu maaseutusopimuksista ja maaseudun uudesta sopimuksellisuudesta (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003, Palviainen 2004) on jonkin verran laajentanut käsitystä sopimuksellisuudesta ylipäänsä. Maaseutusopimuksen kaltainen uusi sopimuksellisuus merkitsee Simo Palviaisen (2004, s. 148–149) mukaan hallinnossa uudenlaisten työ- ja suhtautumistapojen opettelua ja omaksumista, mikä saattaa lyhyellä aikavälillä lisätä kustannuksia. Työskentelykulttuurissa sopimuksellisuus muuttaa aikajännettä niin, että tuloksiin tulee pyrkiä nykyistä pitemmällä tähtäimellä. Sopimuksellisuus voi saada aikaan pitkälti sektoroituneessa hallinnossa hallintakulttuurin muutoksia, joustavuutta ja uusia käytäntöjä, kuten perinteisten hallinnon ja paikallistason rajojen ylittämistä. (mt.) Hallintoperiaatteena sopimuksellisuus pyrkii keventämään byrokratiaa (mt., ks. myös Hyyryläinen 2000) Julkisella sektorilla sopimusten on nähty myös toimivan instituutiona, joilla ratkotaan tiettyjen tehtävien suorittamiseen liittyvät odotukset ja palkkiot tai ratkaisuna epäsymmetrisen informaation ongelmaan (Greve 2000, s. 154).

## **Sopimuksellisuus ja politiikka-designin muutostrendit keskushallinnossa**

Seuraavaksi kartoitetaan ministeriöiden ajankohtaisia politiikan kehittämislinjauksia ja sopimuksellisuuden mahdollista antia niiden toteuttamisessa. Katsaus perustuu kyseisissä ministeriöissä syksyllä 2005 tekemiimme haastatteluihin, ja ministeriöiden virkamiesten ilmaisemiin ajatuksiin.

### ***Ympäristöministeriö***

Ympäristöministeriö on tarkastelumme kohteena olevista hallinnonaloista nuorin itsenäinen ministeriö. YM:n kehittämistarpeet näyttävät laajasti ottaen liittyvän tähän asetelmaan, jossa ministeriö on aikoinaan tullut uutena toimijana kentälle ja jonka on ollut otettava toiminnan pelisäännöt pitkälti annettuina, muiden toimijoiden asettamina. Ympäristöministeriössä yleisinä kehittämiskysymyksinä nousivatkin esiin yhteistyö muiden hallinnonalojen kanssa ja eri hallinnon tasojen välillä. Aluetasolla tämä tarkoittaa erityisesti TE-keskuksia ja maakuntia. Yhteistyötahoina mainittiin erityisesti MMM maatalouden ympäristötoimien, vesiasioiden ja luonnontuotealan osalta ja Metsähallitus metsäasioissa, TM työllisyysvaroilla rahoitettavissa ympäristöhankkeissa, ja sekä STM että OPM kestävä kehityksen edistämisessä. Kehittämistarpeita nähtiin olevan erityisesti aluetasolla, keskushallinnossa yhteistyön koettiin olevan jo paremmin sisäistetty ja toteutuvan käytännössäkin. Ympäristöhallinnon alalla koettiin, että parempi tiedonkulku sekä rekistereiden ja tilastojen sujuvampi yhteiskäyttö muiden hallinnonalojen kanssa edistäisi huomattavasti politiikan muotoilua ja toimeenpanoa.



Ympäristöministeriössä katsottiin, että sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa on osa uuden ohjelmakauden järjestelyjä, ja että sillä voidaan vahvistaa omaehtoista kehittämistyötä myös sellaisessa maaseudun kehittämisessä, jossa sitä ei ole aiemmin sovellettu, kuten maatalouden ympäristötoimenpiteissä. Tässä nähtiinkin yksi politiikan kehittämisen paikka. Maatalouden ympäristötuki on nykyisellään mahdollinen vain aktiiviviljelijöille. Kun aktiiviviljelijöitä on aina vain vähemmän, ja kun vuokrapellon määrä lähenee puolta kaikesta peltomaasta, ei ympäristötuella päästä enää käsiksi suuren osaan maaseudun ympäristöstä. On suuri joukko metsä- ja maatalousmaan omistajia, jotka eivät voi tehdä ympäristötukisopimusta. Vuokraamisen yleistyminen tarkoittaa käytännössä sitä, että usein juuri pellon ulkopuolella olevat arvokkaat perinnebiotoopit ja laajemmat pellon reunavyöhykkeet jäävät vuokraamatta ja samalla tukijärjestelmän ulkopuolelle, sillä maanomistaja, joka ei ole aktiiviviljelijä, ei voi hakea minkäänlaista rahoitusta perinnebiotooppien hoitoon. Kompetenttien sopimusosapuolten ja sopimusalan laajentaminen myös muihin kuin haastattelun aikaan esillä olleeseen perinnebiotooppiin olisi uudella ohjelmakaudella erittäin tärkeää, ja siihen uusi sopimuksellisuus antaisi mahdollisuuksia.

### *Maa- ja metsätalousministeriö*

Myös MMM:ssä sopimuksellisuus liitettiin uuteen ohjelmakauteen ja sen valmisteluun, ja ministeriössä puhuttiin sekä sopimuksellisuudesta toimintakulttuurin mielessä, että sopimuksista. Olennaisena pidettiin sitä, ettei Suomessa ole edes järkevää pyrkiä laajoihin ja pitkäaikaisiin alueellisiin sopimuksiin, sillä toiminta maaseudulla on pitkälle verkostoitunutta ja monimuotoista, eikä sitä voi asettaa yhden sopimuksen alle.

MMM:ssä politiikkaa ollaan yleisesti ottaen kehittämässä räätälöidympien ratkaisujen suuntaan. Toinen keskeinen toimintapolitiikan kehittämisen kohde on vaikuttavuuden parantaminen ja vaikuttavuuden todentaminen. Niin kauan kun ei ole osattu mitata toimenpiteiden vaikuttavuutta, on mitattu rahan käyttöä, jota taas on paljon arvosteltu. Kun käytetään julkista rahaa, ei todennäköisesti koskaan päästä eroon tarkastuksista. Nyt pyrkimyksenä on, että jo rahaa myönnettäessä olisi käytössä tarkat mittarit, joihin rahan käyttö kytketään.

Käytännön esimerkkinä maatalouden ympäristötukea ollaan räätälöimässä tarkemmin tapauskohtaiseksi ja kohdentamassa avainalueille. Siten odotetaan päästävän suurempaan vaikuttavuuteen kuin yleisillä kaavamaisilla toimenpiteillä, mutta haaste vaikuttavuuden mittaamiselle on tällöin entistäkin suurempi. Myös silloin kun käytetään sopimuksia, pitää aina olla jotain mitattavaa, jota vastaan voidaan laittaa liikkeelle julkista rahaa.

Hallinnon yksinkertaistamista pidettiin myös MMM:ssä tärkeänä kehittämistävoitteena. Tosin hieman sarkastisesti sen todettiin EU:ssa toistaiseksi merkin-

neen sitä, että komissio yksinkertaisti omia menettelyjään siirtämällä tehtäviä jäsenvaltioille. Uusi ohjelmakausi yksinkertaistaa asioita EU:n näkökulmasta, kun tulee yksi maaseutuohjelma, mutta samalla se johtaa siihen, että tulee samantyyppistä sääntelyä ja ajattelua erilaisiin asioihin, mikä puolestaan saattaa jäykistää käytäntöjä.

MMM:n hallinnonalan lainsäädännön kehittäminen kulkee pitkälti niissä rajoissa, millaisia sisällöllisiä asioita pykälien varassa halutaan tehdä. Myös se, millaisia toimijoita asioissa on mukana, vaikuttaa toimivaltasäädöksiin. Käytännössä kyse on usein tasapainottelusta sitovuuden ja joustavuuden välillä: yhtäältä ei haluttaisi mitään kahleita sille, miten asian voi hoitaa, mutta jos taas jätetään tulkinnanvaraa, ministeriöiltä tivataan, miten kutakin yksityiskohtaa tulisi soveltaa. Mitä väljempi lainsäädäntö MMM:n hallinnonalalla on, sitä enemmän joudutaan pelisääntöjä hakemaan TE-keskustasolla. Keskustelua käydään siitä, onko paikallaan, että TE-keskukset ikään kuin benchmarkkaavat käytäntöjä toisiin TE-keskuksiin nähden, vai tulisiko tulkinta paaluttaa tiukoilla yhteisillä pelisäännöillä. Arkielämässä eri TE-keskusten tulkinnat tunnetaan hyvin aluerajojen yli, ja kovin itsenäistä linjaa on yksittäisessä TE-keskuksessa vaikea toteuttaa. Tämä koskee myös sopimuksellisuuteen liittyviä käytäntöjä.

MMM:ssä pidettiin tervetulleena sitä, että sopimuksellisuudella ei niinkään viitata yksittäisiin sopimuksiin vaan sellaiseen ajattelutapaan ja hallinnan kehittämisen suuntaan, jossa edistetään asiakasnäkökulmaa ja -lähtöisyyttä. MMM toivoo, että tulevalle ohjelmakaudella voitaisiin tehdä nimenomaan vaikuttavuuteen kohdistuvia sopimuksia, jolloin itse tekemisen sisältö voisi elää. Tällöin on kuitenkin oltava tarkkana siitä, ettei sopimuksellisuus juuri johda byrokratian lisääntymiseen mikrotasolla.

## *Työministeriö*

Työministeriössä yhtenä tärkeänä politiikkakehittämisen kohteena on poikkihallinnollinen yhteistyö sekä valtakunnan että paikallisella tasolla, ja sektorien välisen yhteistyön lisääminen. Ministeriö on mukana työllisyysohjelmatyössä, yrittäjyysohjelmatyössä ja muissa valtakunnallisissa politiikkaohjelmissa. Tämän lisäksi ollaan etenemässä seutukuntatyypilliseen toimintamalliin, jossa on perustettu palvelukeskuksia yhdistämään työpolitiikkaa ja elinkeinopolitiikkaa. Välittäjäorganisaatio on sinänsä tuttu toimintatapa ja sellaisena voidaan hyvinkin pitää esimerkiksi työvoimatoimistoja. Lähivuosina väestörakenteen muutos ohjaa voimakkaasti politiikan muotoilua eikä yksikään hallinnonala kykene ratkaisemaan ongelmaa yksin.

Työministeriön sisällä on pyritty lisäämään joustavuutta esimerkiksi budjettimomentin uudistuksella, jossa kaikki työvoimapolitiikan varat on kasattu yhdelle momentille. Se joustavoittaa varojen käyttöä alueilla. Myös tulosoijausta on

kehitetty siihen suuntaan, että paikalliset piirteet voidaan ottaa paremmin huomioon.

### *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö*

STM:n hallinnonalan kehittämisessä korostuu ohjelmien kautta toimiminen ja kumppanuus. Kunnalliset ja alueelliset ohjelmat ovat yksi tapa kehittää hallinnonalan toimintaa. Kuten TM, STM korostaa poikkihallinnollisuuden lisäämistä. Sosiaali- ja terveystoimintaa suunnitellaan asiakkaan elinkaariajattelusta lähtien korostaen ennalta ehkäisevää toimintaa. Suunnitteilla oleva palvelurakennemuutos jäsentää uudelleen STM:n politiikkatoimien toimeenpanoa alue- ja kuntatasolla tarkoituksena tehostaa palvelujen tuotantoa ja turvata niiden saatavuus väestön ikääntyessä ja tarpeiden muuttuessa.

### **Sopimuksellisuuden sovelluksia ja niihin liittyviä ongelmia**

#### *Ympäristöministeriö*

Ympäristöministeriössä katsottiin, että Maaseutusopimustyöryhmän raportissa mainitut ympäristöalan toimet (maaseudun kulttuuriympäristön hoito, luonnonympäristön säilyttäminen ja hoito, metsänhoito, vesistöjen hoito ja vesihuolto) ovat kaikki edelleen relevantteja sopimuksellisuuden soveltamisessa. Lisäksi katsottiin, ettei sopimuksellisuus olisi mahdoton myöskään jätehuollossa, vaikka työryhmän raportissa tämä oli nimenomaan jätetty sopimuksellisuuden ulkopuolelle.

Luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitelmaa käytettiin Ympäristöministeriössä esimerkkinä sopimuksellisuudesta. Siinä tehdään laajalle alueelle, kuten kylä tai jokilaakso, ympäristösuunnitelma osallistuvan suunnittelun menetelmällä. Mietitään kaikkien asianosaisten kesken tavoitteet, sen jälkeen asiantuntija tekee maastotyöt, tapaa maanomistajia ja etsii erityistukikohteita, joihin voidaan osoittaa tähän tarkoitukseen varattua rahoitusta. Olennaista tässä menettelyssä on yhteistyö alueellisen ympäristökeskuksen, TE-keskuksen ja neuvojien sekä maanomistajien kesken, ja kaikkien osapuolten sitoutuminen ympäristön suojelemiseen ja kehittämiseen. Osallistuvalla suunnittelulla pyritään nimenomaan kannustamaan maanomistajia hakemaan tähän tarkoitukseen olevia tukia. Monenlaisissa yleissuunnitelmissa, kuten maisemanhoitosuunnitelmissa valtakunnallisesti arvokkaille maisema-alueille, toimintatapa on sopimuksellinen siinä suhteessa, että muotoillaan tavoitteita yhdessä ja yritetään viranomaisten avulla miettiä rahoitettavia tai muuten vain toteutettavia toimenpiteitä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkiksi perinnebiotoopit säilyvät vain jatkuvassa hoidossa, eikä se onnistu millään rajoituksilla ja kielloilla, joihin taas ympäristönsuojelu pitkälti perustuu. Perinnebiotooppien hoito perustuu siihen, että kannustetaan ihmisiä hoitamaan kyseistä ympäristöä edelleen niin kuin ovat

aiemminkin hoitaneet, sillä perinnebiotooppi tai -maisema on olemassa ihmisen toiminnan tuloksena. Merkittävä osa ympäristöhallinnon toiminnasta nojaa vapaaehtoisuuteen, johon sopimuksellinen käytäntö soveltuu hyvin.

Ympäristönsuojelu taas perustuu pikemminkin siihen, että määritellään tietynlainen ympäristövaarallinen toiminta, asetetaan se luvanvaraiseksi tietyillä ehdoilla, ja valvotaan ehtojen noudattamista. Tämän tyyppisessä politiikkatoimessa tuskin on suuremmin sen paremmin tarvetta kuin sijaakaan sopimuksellisuudelle. Ympäristönsuojelu on myös hyvin pitkälti EU:n säätelemää, ja vaikka esimerkiksi ilmansuojelussa on mahdollista tehdä päästökauppasopimuksia, ei kyse ole maaseutupolitiikan tapauksessa ajateltavissa olevasta sopimuskäytännöstä. Karkeasti ottaen voidaan asiantila rajata siten, että perustaso turvataan perinteisellä lainsäädännöllä, ja sikäli kun toimijat sitoutuvat tämän tason ylittävään ympäristön suojeluun tai hoitoon, sopimus voi tulla kyseeseen.

Ympäristöhallinnon alalla ei nähty välttämättömänä tehdä suuria muutoksia lainsäädäntöön, mikäli sopimuksellisuutta alettaisiin laajemmin käyttää politiikkatoimena. Alustavana näkemyksenä on, että edettäisiin sekä vapaaehtoisuuden pohjalta että suhteellisen vapaamuotoisin menettelyin, ilman erityistä sopimusmallia.

Ympäristöministeriössä korostettiin useaan otteeseen sitä, että politiikkatoimien toteutuksessa – myös sopimuksellisuutta koskien – suurin ongelma tuskin tulee olemaan lainsäädännöllinen, vaan viime kädessä kyse on rahasta. Ympäristöministeriössä askarrutti kysymys siitä, kuka sopimuksen tekee, ja tuleeko solmittavasta sopimuksesta salainen, mitä ei pidetty toivottavana. Katsottiin, että sopimuksellisuuden ongelma on se, ettei sopimus välttämättä kuulu julkisuuden, tiedottamisen ja kansalaisten kuulemisen ja vaikuttamisen piiriin. Sopimuskäytäntöjä kehitettäessä tulisi näihin seikkoihin kiinnittää huomiota.

### *Maa- ja metsätalousministeriö*

MMM:ssä potentiaalisina sovelluskohteina pidettiin ympäristötuen erityistukisopimuksia ja hanketoimintaa – sellaisia toimia, joita voidaan kehittää omavaltavonnan, räätälöinnin ja luottamuksen suuntaan. Selkeimmin sopimuskäytännön katsottiin tulevan vastaan tehtäväalueilla, jotka eivät ole helposti yksityiskohdaisesti mitattavaa toimintaa. Esimerkiksi ympäristötoimenpiteissä sovitaan nimenomaan tavoitetila, johon pyritään, mutta ei voida aivan tarkkaan määrittellä, millä yksittäisillä teoilla siihen päästään. Myös luonnonarvokauppaa pidettiin hyvänä esimerkkinä uudesta sopimuksellisuudesta. Keskeistä on löytää se konkretia, jossa valtio voi olla mukana, ja siihen sopivat pelisäännöt. Sopimuksellisuuden haasteellisuus tulee eteen esimerkiksi sovittaessa jonkin laajemman alueen, vaikkapa jokilaakson tai jonkin järven tilan parantamisesta sopimuksen varassa: tällaisessa tilanteessa mukana on väistämättä hyvin erilaisia toimijoita,

joilla voi sinänsä olla samanlaiset intressit asian suhteen, mutta heidän roolinsa vaihtelevat. Juuri tällaisiin tilanteisiin sopimukset voivat olla ratkaisu.

Maa- ja metsätalouden hallinnonalalla nähtiin, että sopimuksellisuus olisi sujuvammin sovellettavissa kansallisen rahan käyttöön, sillä EU-rahojen suhteen ollaan pilkun päälle sidottuja EU-lainsäädäntöön. Tosin EU-lainsäädäntökään ei sanele, pitääkö kysymyksessä olla tukipäätös vai sopimus, mutta yhtä kaikki pitää olla yksityiskohtaiset ehdot, joiden mukaan rahaa saa käyttää, ja rahaa täytyy pystyä valvomaan koko tointa toteuttavan ketjun läpi. MMM:ssä katsottiin kuitenkin, ettei kotimainen lainsäädäntö ole sen kaltainen, että tukipäätös ja sopimus olisivat täysin verrannollisia. Tällä hetkellä MMM:n hallinnonalalla vain ympäristötuissa on sopimusulottuvuus. Sen lisäksi hankemuotoisissa toimissa voidaan myöntää tukea sellaiselle toimijalle, joka ei yksin toteuta hankkeen sisältämiä tehtäviä, vaan solmii niitä koskevia sopimuksia kolmansien osapuolten kanssa.

Kun edetään käytännön politiikkatoimiin, on myös huolehdittava siitä, että järjestelmää voidaan hallinnoida tietojärjestelmillä. Jo tästä tulee tiettyjä paineita sopimuksien standardointiin, jolloin sopimusten ehdot eivät voi olla täysin avoimia. Tällä taataan myös se, että organisaatiot ja ihmiset, joiden kanssa toimitaan, ovat tasa-arvoisessa asemassa keskenään – sehän on yksi hallinnon tehtävistä.

MMM:ssä ei myöskään pidetty yksiselitteisenä sitä, että löyhempi sopimus takaisi asian hoitumisen helpommin. Esimerkiksi luontoreittien rakentamisessa on tullut eteen tilanteita, joissa ei ollakaan sopimusta tehtäessä kyllin selvästi sovittu käyttöoikeuksista ja kiinnityksistä erityisesti silloin, kun reitti on tehty toisten maalle. Yksi iso haaste sopimuksellisuuden laajemmassa käyttöönotossa on se, että sopimukseenteon ammattitaito on monessa kohtaa luvattoman heikko. On myös todennäköistä, että sopimustilanteessa osapuolet eivät tule olemaan tasavahvoja – esimerkiksi valtio ja kyläyhdistys tai yksittäinen maaseudun asukas. Kun uudenlaista politiikkatoimintaa aletaan laajemmin toteuttaa, tulee huolehtia myös siitä, että asianosaiset ovat päteviä toimimaan tällaisessa tilanteessa, sekä muodollisesti että sisällöllisesti. Hyvään hallintoon liittyy se, että luodaan edellytyksiä, joiden varassa sopimusosapuolet tietävät tarkkaan, mitä tehdään.

On myös käytävä tarkasti läpi se, ketkä ovat asianosaisia. Valitusinstanssissa asianomaisen asema tulee henkilölle, jonka asemaan asia vaikuttaa, mutta tämä ei ole välttämättä mitenkään itsestään selvää sopimusta tehtäessä. Tulee selvittää, miten turvataan niiden asema, joiden oikeuksia sopimus saattaa loukata. Samoin pitää olla mekanismi, jolla voidaan tarvittaessa periä takaisin väärin maksettu raha. Tässä tilanteessa on myös ratkaistava, millaisesta riita-asiasta kulloinkin on kyse: mennäänkö yleiseen alioikeuteen vai hallintotuomioistuimeen, vai onko kuitenkin kyse tuesta, jota koskeva ratkaisu tehdään normaalina hallintopäätöksenä. Tällaisia kysymyksiä on edessä, kun julkisen vallan sopija-osapuolen asemaa aletaan viedä lainsäädännön sisään.

Yhtenä juridisena kysymyksenä nousi eteen julkisen vallan siirtäminen hallinnon ulkopuolelle, mikä on lain mukaan mahdollista vain lain nojalla. Jos kysymys on julkisen vallan käyttämisestä sinänsä, sitä ei voida siirtää viranomaisten käsistä lainkaan. Rajanveto siitä, missä julkisen vallan käyttäminen siirtyy, on epämääräinen. Saattaa olla, että sopimuskäytännöt edellyttävät tämän laintulkinnan täsmentämistä, mikäli MMM:n hallinnonalalla aletaan laajemmin siirtää sopimuskäytäntöihin.

Se, että maaseudun kehittämisessä on useissa tapauksissa kyse myös kuntarahan käyttämisestä taas saattaa tuoda esiin ongelman kahden erilaisen lainsäädännön yhteensovittamisesta. Valtion osalta kyse on aina talousarviorahoista, joita sitoo se, mitä budjetissa sanotaan. Pitkäaikaisiin sitoumuksiin liittyvät myöntövaltuudet ovat rajalliset. Niiden lisäksi olisi pystyttävä määrittelemään suhteellisen tarkasti rahan käytön ajoittuminen kulloinkin kyseessä olevien määrärahojen suhteen. Ylipäätään kansallisesta lainsäädännöstä puuttuu nykyisellään sellainen toimivallan määrittely, josta selviäisi, kuka voi tehdä sopimuksia ja missä asioissa. Tämä johtaa pohdintaan sopimusvallasta.

Mahdollisena rajoitteena sopimuskäytännölle voi tulla eteen myös EU:n kilpailudirektiivi. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa valtio suoraan tai välillisesti antaa rahaa viime kädessä yrityksiä hyödyntäviin toimintoihin ja ellei kyseessä ole markkinahintainen osto, herää kysymys valtiontuesta riippumatta siitä, nimitetäänkö tapahtunutta tukipolitiikaksi, päätökseksi, korvaukseksi tai sopimukseksi. Valtiontukisääntöjen noudattaminen tulee joka tapauksessa varmistaa, ja on oltava mekanismit, joilla todistetaan, että on valittu kustannustehokkain tapa hoitaa asia. Jos asiaa ei esitetä tukena, asiallisesti on kyse siitä että julkinen valta ostaa jotain, mikä tuo väistämättä mukaan kilpailutuksen.

## *Työministeriö*

Työministeriön hallinnonalalla tunnistettiin jo nyt useita sellaisia käytäntöjä, jotka toteuttavat sopimuksellisuuden ideaa, esimerkiksi työosuuskunnat, ja työmarkkinatuki uudistuksen tukiseteli. Jo toimivaa sopimuksellisuutta on seudullisissa yhteispalvelupisteissä, ja välittäjäorganisaatioita käytetään jo laajasti ESR-hankkeissa. Todettiin myös, että useiden työvoimatoimistojen hallintokäytännöt ovat jo nykyisellään lähellä sopimuksellisuuden korostamaa kommunikatiivisuutta, luottamusta ja tapauskohtaista joustavuutta, vaikka samalla on paljon alueellista vaihtelua, missä määrin harkinta- ja räätälöintivaltaa käytetään.

Yleisvaikutelma oli, ettei Työministeriön hallinnonalalla välttämättä tarvittaisi suuria lainsäädännöllisiä muutoksia, jotta sopimuksellisia käytäntöjä voitaisiin hyödyntää, sillä niitä toteutetaan jo monissa tapauksissa. Enemmänkin on tarvetta asenteiden muutokseen. Olemassa oleva lainsäädäntö muodostaa puitteet tälle toiminnalle, mutta niiden sisällä on hyödynnettävää liikkumavaraa.

Eteneminen hidastuu, jos ja kun tulee kyse rahasta: projektirahoituksen tai tukityyppisen rahoituksen kohdalla soveltaminen on vähemmän vaikeaa, mutta esimerkiksi sosiaaliturvan, kuten työvoimatuen, kohdalla harkinnanvara on lähes olematon.

Työministeriössä sopimuksellisuuden kynnyskysymyksenä pidettiin sitä, onko olemassa joku, joka on valmis maksamaan sopimuksen koskemasta palvelusta tai tavarasta. Maaseudulla nähtiin erityisesti tarvetta sellaiseen tahoon, joka pystyisi organisoimaan pirstaleisen työn järkeväksi yhdistelmäksi tekijälle.

Tärkeä kysymys TM:n näkökulmasta on selvittää, ketkä ylipäätään voivat olla osapuolia sopimisessa, ja millä tasoilla sopimuksia tehdään. Sen sijaan tasa-arvoa ei pidetty erityisen kriittisenä kysymyksenä sopimuksellisuudessa tällä hallinnonalalla, sillä tavoitteena on nykyään löytää ministeriön politiikkatoimien repertuaarista se ratkaisu, josta asiakkaan kanssa ollaan samaa mieltä ja joka virkamiehen arvion mukaan johtaa todennäköisesti haluttuun tulokseen. Tällaiset ratkaisut ovat määritelmällisesti hyvin yksilökohtaisia ja siten tapauksittain erilaisia, esimerkiksi työnhakusuunnitelma, vangin koulutussuunnitelma tai toimeentulotuen saajan itsenäisen selviytymisen suunnitelma. Näissä sopimusluonnetta hämärtää kuitenkin se ehto, että yksilön on kuitenkin pakko tehdä sopimuksessa sovittu asia, tai hän menettää etuuden.

Toinen keskeinen kysymys työvoimahallinnon näkökulmasta on päätösvallan delegointi, josta Työministeriössä kyllä on kokemusta. Yksi käytännön rajoite on valtion budjetti, josta 90 % on lakisääteistä menoa, ja johon ei liity minkäänlaista harkintavaltaa – sopimuksellisuuden soveltaminen tähän osaan on hankalaa ja työlästä, eikä välttämättä aina tarkoituksenmukaistakaan. Esimerkiksi työmarkkinatuen käytössä ei voi olla minkäänlaista alueellista vaihtelua. Delegointiin liittyy myös hallintokulttuuri, joka vaikuttaa paikallistasolta keskustasolle, aina kunnista TE-keskusten kautta ministeriöihin. Näissä työnjaoissa pitää sovittaa yhteen eri tasojen intressejä, eivätkä ne ole aina millään lailla yhteneviä: valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet voivat olla täydellisessä ristiriidassa keskenään. Toistaiseksi on katsottu, että delegoinnin hyödyt ovat työvoimahallinnon alalla olleet suuremmat kuin haitat, vaikka sitten toimintakulttuurit tulevat vaihtelemaan enemmän tai vähemmän perustellusti. Tähän liittyen todettiin, että paikallistasolla on vääjäämättä hyvin erityyppisiä toimijoita, jotka vaikuttavat sopimuksellisiin käytäntöihin.

Kolmas, myös Työministeriössä esille noussut kysymys koski valvontaa. Julkinen rahoitus on kerätty yleisvelvoittavalla verotuksella, ja ”omistajien” tahto kanavoituu lainsäädännön ja virkakoneiston tekojen kautta. Julkiseen rahaan liittyy aina väistämättä tiettyjä sovittuja menettelytapoja ja joitakin takeita. Jos taas puhutaankin aiesopimuksen tyyppisestä sopimuksellisuudesta, valvonta ei ole ongelma, koska sovitaankin yhdessä vain siitä, että sitoudutaan pyrkimään

johonkin tavoitteeseen, ikään kuin asetetaan suunta. Joka tapauksessa, kun ryhdytään konkreettisiin toimiin, on tekemisellä oltava jokin hahmo.

Myös Työministeriössä tunnistettiin tarve sopimusosapuolten sopimusosaamisen lisäämiseen: esimerkiksi kyläyhdistyksen puheenjohtaja ei välttämättä ole kovinkaan hyvin perillä työnantajan velvoitteista. Vahvempien välittäjäorganisaatioiden luominen maaseudulle saattaisi olla yksi selkeä ratkaisu tähän, johon tulisi tarttua nopeasti.

### ***Sosiaali- ja terveysministeriö***

STM:n hallinnonalalla ei nähty nykyisellään mitään perustavaa laatua olevaa lainsäädännöllistä estettä sopimuksellisille käytännöille, esimerkiksi palvelusetelissä tällainen käytäntö on jo pitkälti käytössä. Palveluntuottajan täytyy kuitenkin olla rekisteröitynyt. Terveystuon puolella on kuitenkin lainsäädännöllisesti määrätty melko tiukat kelpoisuuskriteerit palvelun tuottajalle, joten kuka tahansa ei voi alkaa tarjota tällaista palvelua. Ensi sijassa STM:n hallinnonalalla tulisivatkin kyseeseen hoivasektorin tehtävät, kuten lasten, vammaisten, mielenterveyskuntoutujien ja päihdeongelmaisten hoidon tarjoaminen. Palvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla, ja paikallinen räätälöintivara on nimenomaan kuntien hallussa. Vapaaehtoistyön tyyppisesti on osin huolehdittu perhehoidosta perhekodeissa ja ammatillisten perhehoitajien toimesta, mikä tosin on ammatillisesti vaativampaa, eikä kenen tahansa toteutettavissa. Yksityisen hoidon tuki ja kotihoidontuki on sopimusluonteista. Toiminta voi olla yritysmuotoista tai toiminnan alla, myös osuuskuntamuotoiset ratkaisut ovat mahdollisia hoiva-alalla. Myös riita- ja rikoksensovittelu saattaisi tulla kyseeseen yhtenä toiminta-alueena.

STM:n hallinnonalalla sopimus maaseudulla voisi melko monessa tapauksessa tarkoittaa monialaryrittäjyyttä. Mutta kuten muissakin ministeriöissä todettiin, kun toimitaan julkisella rahalla, kunnilla on edessään kilpailuttaminen ja siitä aiheutuva byrokratia.

### **Johtopäätöksiä**

Kaikkineen voidaan todeta, että ministeriöissä tunnettiin kiinnostusta sekä sopimuksellisuutta että sopimuksia kohtaan. Sopimuksellisuus limittyi osin yleiseen hallinnon kehittämiseen, eikä eron tekemiseen aina nähty tarvettakaan käytännön toimijoiden näkökulmasta. Tältä osin keskustelun tarkentamiseen on vielä selvästi varaa, mikäli sopimuksellisuudella halutaan todella vaikuttaa toimintakulttuuriin maaseutua koskevissa asioissa.

Eri ministeriöt erosivat toisistaan sen suhteen, miten konkreettisesti saatettiin ajatella oman hallinnonalan maaseutua koskevia sopimusikäntöjä. Esimerkiksi



MMM:n ja YM:n erilaiset näkökulmat sopimuksellisuuden soveltamisen helpouteen tai hankaluuteen juontavat osin siitä, että useissa kyseeseen tulevilla toimissa YM antaa lausunnon, mutta MMM on varsinainen toimeenpanija. Ne ministeriöt, jotka eivät itse käytännössä toimeenpane asioita (YM, STM), pitivät sopimuksia ongelmattomampana politiikkatoimena kuin itse politiikkaa toimeenpanevat ja siitä vastaavat tahot (MMM, TM). STM:n hallinnonalalla on alan toimeenpanorakenteista johtuen keskityttävä muita ministeriöitä enemmän sopimuksellisuuden viemiseen kuntatasolle, minkä tutkimiseen ei tässä yhteydessä ollut mahdollisuutta. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen yhteydessä olisi eduksi selvittää myös sitä, tarjoaako sopimuksellisuus erityisesti maaseutualueilla mahdollisuuksia hoito- ja hoivapalvelujen parempaan järjestämiseen. Selvää tarvetta kuitenkin on sekä yleiseen hallinnon kehittämiseen sopimuksellisuuden mielessä, että yksittäisten sopimuskäytäntöjen kehittämiseen.

TM:ssä on paljon sellaisia sopimuksellisuuteen ja välittäjäorganisaatioihin liittyviä hallintokäytäntöjä, joiden kokemusta olisi hyvä siirtää toisille hallinnonaloille. Toimintapolitiikkojen kehittämisessä olisi erittäin tärkeää, että tieto innovatiivisista toimintamalleista siirtyisi nopeasti ministeriöstä toiseen. Yleisvaikutelmaksi jäi, että tiedon leviämisen esteenä ei ole haluttomuus sen jakamiseen, vaan ehkä pikemminkin sellaisten vakiintuneiden yhteistyöareenoiden puute, jotka keskittyisivät policy-osaamiseen. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä voisi olla tällainen areena, mikäli siihen osallistuvilla virkamiehillä olisi selvästi osoitettua aikaa tähän työhön, ja mikäli eministeriö hyväksyisi maaseutupolitiikkatyön keskeiseksi osaksi virkamiehen kokonaistyötä.

Sektorit ylittävän yhteistyön parantaminen oli yksi keskeinen kehittämistarve, joka tunnistettiin. Valtioneuvoston politiikkaohjelmia pidettiin yhtenä keinona puhalttaa poikki laatikkoleikki. Kiinnostavaa oli useamman kerran esitetty käsitys siitä, että asenteet eivät olekaan niin huonoja keskushallintotasolla, vaan suurimmat yhteistyöongelmat ovat aluetasolla.

Lähes kaikissa keskusteluissa nousivat esille kilpailuttamisen aiheuttamat hankaluudet. Maassamme vallalla oleva tulkinta EU:n kilpailuttamisvaatimuksesta on hyvin tiukka. Siksi pidettiin todennäköisenä, että lähes kaikissa sopimusjärjestelyissä jouduttaisiin käymään läpi kilpailumenettely varmuuden vuoksi, vaikka asiallista osoitusta vaarasta kilpailun vääristymiseksi ei olisikaan. Kilpailumenettely aiheuttaa lisää byrokratiaa, jota sopimusmenettelyllä yritetään välttää, ja siitä koituu myös ylimääräisiä kustannuksia. Valmistelussa olisi ehdottomasti pystyttävä puuttumaan kilpailuttamisen yhteydessä ilmenneisiin hankaluuksiin, koska juuri niiden koetaan muodostavan usein läpipääsemättömän pullonkaulan mielekkäälle toiminnalle.

Kaikki tarkastelussamme mukana olleet ministeriöt suhtautuivat myönteisesti maaseudun tarpeet paremmin huomioon ottaviin politiikkainnovaatioihin. Myös

maaseutupolitiikan haasteet ja siihen liittyvä toiminta koettiin läheiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla vaikuttaa olevan eniten työstämättömiä ’valkoisen alueen’ kysymyksiä suhteessa maaseutupolitiikkaan. Yhteistyön tiivistämiseen sekä politiikanteossa että konkreettisesti maaseudun kehittämässä vaikuttaisi olevan paljon potentiaalia.

Aikaisemmassa tutkimuksessa sopimuksellisuus nousi esiin toisaalta osana laajempaa poliittis-yhteiskunnallista muutosta, toisaalta yhtenä politiikan muotoilijoiden käytössä olevista instrumenteista tai instrumenttien yhdistelmästä. Tämän voi nähdä rinnakkaisena haastattelujen tulosten kanssa, joissa sopimuksellisuus yhdistettiin sekä laajempaan hallinnon kehittämiseen että käytännön politiikkatoimiin, joista osa oli hyvinkin spesifejä.

Hallintaa (ja rinnakkaisia ilmiöitä) koskevan tutkimuksen kohdalla on usein puhuttu teorian ja empirian huonosta kohtaamisesta. Ministeriöhaastattelujen tulokset olivat pitkälti pragmaattisia eikä niiden perusteella voi tehdä pitkälle meneviä arvioita hallinto–hallinta-siirtymästä, mutta haastattelut kytkeytyivät kuitenkin selvästi hallinnonuudistuksen viitekehukseen. Poliitiikkainstrumenttien valintaa käsittelevä tutkimus puolestaan koostuu pitkälti teoreettisista malleista, joiden käytännön sovellettavuus on hankalaa. Aikaisemmat tutkimukset uusien poliitiikkainstrumenttien käytöstä antavat kuitenkin tuloksia, joista oli merkkejä myös ministeriöhaastatteluissa. Sopimuksellisuus ja sopimukset eivät merkitse radikaalia muutosta ministeriöiden toimivalikoimassa, vaikkakin ehkä tiettyä painotuseroa. Sopimuksellisuudesta ja sopimuksista ei myöskään voi puhua kategorisesti ”uutena” poliitiikkainstrumenttina (tai joukkona instrumentteja). Sopimuksellisuuden kaltaisia käytäntöjä on ollut neljän ministeriön hallinnonaloilla jo pidempään, mutta myös sopimuksellisuus- ja sopimuskäytäntöjen laajentamista kohtaan tunnettiin kiinnostusta.

## **Kirjallisuus**

- Alavaikko, M. 2006. Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus. s. 39–55.
- Amin, A. 1994. Post-fordism: a reader. Oxford: Blackwell. 435 s.
- Bogason, P. & Musso, A. 2006. The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration* 36(1): 3–18.
- Brenner, N. & Theodore, N. (toim.). 2002. Spaces of neo-liberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe. London: Blackwell Publishers. 336 s.

- Deakin, N. & Walsh, K. 1996. The enabling state: the role of markets and contracts. *Public Administration* 74: 33–48.
- Doern, G.B. & Phidd, R.W. 1983. *Canadian public policy: ideas, structure, process*. Toronto, Methuen. 624 s.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 44(2): 343–357.
- Greve, C. 2000. Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. *Public Administration* 78(1): 153–164.
- Hajer, M. 2003. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36: 175–195.
- Helander, V. 1999. Kolmas sektori ja kunnat. Teoksessa: Valanta, J. (toim.). *Yhteisvoimin tulevaisuuteen. Kuntien muuttuvat toimintatavat*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. s. 127–142.
- Helander, V. 2002. Kolmas sektori. Käsitteistöä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Kolmas painos. Helsinki: Gaudeamus. 155 s.
- Héritier, A. (toim.). 2002. *Common goods: reinventing European and international governance*. Lanham MD: Rowman & Littlefield. 352 s.
- Hirst, P. 2000. *Democracy and governance*. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). *Debating governance: authority, steering and democracy*, Oxford: Oxford University Press. s. 13–35.
- Hood, C. 1986. *The tools of government: public policy and politics*. Chatham: Chatham house publishers. 192 s.
- Howlett, M. 1991. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal* 19(2): 1–21.
- Howlett, M. & Ramesh, M. 1993. Patterns of policy instrument choice: policy styles, policy learning and the privatization experience. *Policy Studies Review* 12(1/2): 3–24.
- Hyyryläinen, E. 2000. Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena – Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4: 299–311.
- Jessop, B. 1998. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal* 155: 29–46.
- Jordan, A., Wurzel, R. & Zito, A. 2005. The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government? *Political Studies* 53: 477–496.

- Jordan, A., Wurzel, R., Zito, A. R. & Brückner, L. 2003. European governance and the transfer of 'new' environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union. *Public Administration* 81(3): 555–574.
- Kuokkanen, K. 2004. Kolmannen sektorin rooli kumppanuuksissa. Esimerkkinä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat rakennerahastokaudella 2000–2006. MTT:n selvityksiä 63. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- Linder, S.H. & Peters, B.G. 1989. Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy* 9(1): 35–38.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2003. Maaseudun uudet työt. Suomalainen maaseutusopimus keskusteluun. Julkaisuja 7/2003. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. London & New York: Routledge. 315 s.
- Matthies, A.-L. 1999. Ekonomistisen ja eettisen vuoropuhelu. Teoksessa: Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.). *Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta*. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. s. 40–60.
- Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. 2004. Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. *Maa- ja elintarviketalous* 57. Helsinki: MTT Taloustutkimus. 202 s.
- Määttä, M. & Kalliomaa-Puha, L. 2006. Sopivaksi kasvattava yhteiskunta. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.). *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus. s. 179–193.
- Palviainen, S. 2004. Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä: toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 70. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Putnam, R. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press. 258 s.
- Radaelli, C. 2003. The code of conduct against harmful tax competition: open method of coordination in disguise? *Public Administration* 81(3): 513–531.
- Rantala, K. & Sulkunen P. (toim.) 2006. *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus. 246 s.
- Rhodes, R.A.W. 2000. *Governance and Public Administration*. Teoksessa: Pierre, J. (toim.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. s. 54–90.
- Rittberger, B. & Richardson, J. 2003. Old wine in new bottles? The Commission and the use of environmental policy instruments. *Public Administration* 81(3): 575–606.

- Rose, N. 1998. The crisis of the "social": beyond the social question. Teoksessa: Hänninen, S. (toim.). Displacement of social policies. Jyväskylä: SoPhi. s. 54–87.
- Siisiäinen, M. 1996. Yhteiskunnalliset liikkeet, yhdistykset ja hyvinvointivaltio. Teoksessa: Matthies, A-L, Kotakari, U. & Nylund, M. (toim.). Välittävät verkostot. Jyväskylä: Vastapaino. s. 33–48.
- Sulkunen, P. 2006. Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen P. (toim.). Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus. s. 17–38.
- Wincott, D. 2003. Beyond social regulation? New instruments and/or new agenda for social policy at Lisbon? *Public Administration* 81(3): 533–553.
- Zito, A.R., Radaelli, C.M. & Jordan, A. 2003. Introduction to the symposium on 'new' policy instruments in the European Union. *Public Administration* 81(3): 509–511.

## **Liite 1 (1/4). Komission ehdotus maaseudun kehittämisspolitiikaksi ohjelmakaudella 2007–2013**

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, kalvosarja

Komissio valmistelee parhaillaan ehdotusta EU:n maaseudun kehittämisspolitiikaksi ohjelmakaudelle 2007–2013. Ehdotus pyrkii yksinkertaistamaan maaseutupolitiikan nykyistä järjestelmää. Tavoitteena on saada aikaiseksi yksi maaseudun kehittämissrahasto, yksi ohjelma sekä yksi rahoitus- ja valvontajärjestelmä. Tällä hetkellä maaseudun kehittäminen muodostuu kolmesta rahoitus- ja valvontajärjestelmästä sekä viidestä eri ohjelmasta.

Ehdotus sisältää kaksi lainsäädäntöehdotusta, joita ovat Ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamisesta ja Ehdotus neuvoston asetukseksi maaseudun kehittämisestä.

Ehdotukseen sisältyvä rahoituskehys kattaa rahoituskehysten yhteiselle maatalouspolitiikalle (YMP), joka luo laillisen perustan maatalouspolitiikan toimenpiteiden ja ohjelmien toteuttamiselle ja sisältää myös budjettikuria koskevat säännöt. Lisäksi rahoituskehykseen sisältyvät kahta uutta rahastoa European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) ja European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) koskevat säännöt.

Maaseudun kehittämisspolitiikan tavoitteita ovat maatalouden kilpailukyvyn parantaminen, ympäristön ja maaseudun kehittäminen maan hoitoa tukemalla sekä elämän laadun parantaminen ja elinkeinojen monipuolistaminen maaseutualueilla. Tavoitteiden toteuttamiseksi ehdotukseen on sisällytetty kolme teemalinjaa ja yksi menetelmälinja.

### **Teema- ja menetelmälinjat**

#### *Linja 1: Maa ja metsätalouden kilpailukyvyn kehittäminen*

- Inhimillisen pääoman kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet, jotka sisältävät viljelijöiden koulutuksen, nuorten viljelijöiden tuen, varhaiseläkejärjestelmät, neuvontapalveluiden käytön sekä maatilojen ja metsätalouden neuvontapalvelujen perustamisen.
- Maatilatalouden kehittäminen sisältää puolestaan maa- ja metsätalousinvestoinnit, markkinoinnin ja jalostuksen tuen sekä maatalouden infrastruktuurin.
- Keinot maataloustuotannon ja -tuotteiden laadun parantamiseen ovat standardien saavuttaminen, laatujärjestelmiin osallistuminen ja laatujärjestelmiin kuuluvien tuotteiden menekinedistäminen.

## **Liite 1 (2/4).**

- Uusille jäsenmaille tarkoitetut siirtymäkauden järjestelyt ovat osaelantolainojen tukeminen ja tuottajaryhmien perustaminen.

### *Linja 2: Maanhoito*

- Toimenpiteet, jotka kohdistuvat maatalousmaan kestävään käyttöön ovat LFA-tuki vuoristoalueilla ja muilla alueilla, ympäristötuki sekä NATURA 2000 -maksut.
- Toimenpiteet, jotka kohdistuvat metsämaan kestävään käyttöön pitävät puolestaan sisällään metsityksen, metsätalouden ympäristötuen ja luonnonhaittojen torjunnan.

### *Linja 3: Maaseudun talouden monipuolistaminen ja maaseutualueiden elämänlaatu*

- Maaseudun elinkeinorakenteen monipuolistaminen pitää sisällään maataloudesta muihin elinkeinoihin siirtymisen, mikroyritysten (alle 10 henkeä) perustamisen ja kehittämisen sekä matkailun kehittämisen.
- Maaseudun elinolojen ja elämänlaadun kehittämiseen kuuluvat maaseudun peruspalvelut, kylien kehittäminen, maaseudun luonto ja kulttuuriperintö.
- Paikallisen toimintastrategian valmisteluun ja toteutukseen tarvittavien taitojen hankkiminen ja jalkauttaminen sisältää tiedon hankinnan, tiedotuksen sekä tapahtumat ja tilaisuudet.
- Maaseudun kehittämiseen linjalla 3 osallistuvien toimijoiden koulutus.

### *Linja 4: LEADER-toimintatapa*

LEADER-toiminnan lähtökohtana on paikallinen asukkaiden, toimijoiden ja organisaatioiden valmisteleva kehittämisstrategia, jonka toteutuksesta vastaa paikallisten toimijoiden ryhmä. Komission tulevan esityksen mukaan LEADER-toimintatapaa tullaan käyttämään kaikkien teemalinjojen (1,2 ja 3) mukaisten toimenpiteiden toteutuksessa.

Paikallisen kehittämistavan toimeenpanoa varten LEADER-ryhmille tulnaisiin ehdotuksen mukaan myöntämään toimintaryhmien hallintoraha. Ehdotuksessa tulevan ohjelmakauden osalta esille on nostettu paikallisten toimintaryhmien taitojen kehittäminen ja toiminnan edistäminen alueella. LEADER-toimintaan kuuluu keskeisesti myös niin alueiden välinen kuin kansainvälinenkin yhteistyö. Komission ehdotuksen mukaan LEADER-ohjelmaa toteuttamaan valitun

## **Liite 1 (3/4).**

toimintaryhmän tulee täyttää organisointiin, yhteistyöhön ja taloushallintoon liittyvät vaatimukset.

### **Rahoituksesta**

Tällä hetkellä komission ehdotuksessa on linjaus, jonka mukaan teemalinjan 1 osuus ohjelman kokonaisrahoituksesta tulisi olla vähintään 15 %, linjan 2 vähintään 25 % ja linjan 3 vähintään 15 % ohjelman kokonaisrahoituksesta. LEADER-toimintatavan osuus em. toimintalinjoissa tulisi olla vähintään 7 % ja sen lisäksi vuodelle 2012 tulisi tehdä 3 % suoritusvaraus.

Rahoituksen ja valvonnan järjestelmien osalta esityksessä tuodaan esille ns. N+2 -sääntö, joka pyrkii lisäämään maksatusten joustoa. Kansallisesti voidaan määritellä: ohjelmakohtaiset hallintoviranomaiset, maksajavirastot sekä varmentavat yksiköt. Uusia rahoituksen ja valvonnan toimijoita ovat yhteisön maaseutuverkostoyksikkö ja kansallinen maaseutuverkosto.

### **Ohjelmatyö ja seuranta**

Komission ehdotuksessa ohjelmatyölle asetetaan kolme eri vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa EU:n strategia-asiakirjassa asetetaan tavoitteet kolmelle eri teemalinjalle. Sen jälkeen kansallisessa strategiassa EU:n tavoitteet sovitetaan jäsenmaiden tilanteeseen ja taataan yhteensopivuus koheesiopolitiikan kanssa. Kansalliset tai alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat puolestaan kuvaavat ohjelman kohdennuksen ja toimeenpanon. Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomessa toteutetaan kahta ohjelmaa, joista toinen kohdistuu Manner-Suomeen ja toinen Ahvenanmaalle.

Jäsenmaan vastuulla on, että eri rahastojen (aluerahasto, sosiaalirahasto, kalatalousrahasto, maaseuturahasto) toimenpiteet ja EU:n koheesiopolitiikan ja maaseutupolitiikan tavoitteet otetaan huomioon ja sovitetaan yhteen kansallisissa ohjelmissa. Jäsenmaiden tulee huolehtia myös siitä, ettei toimiin kohdistu päällekkäistä rahoitusta. Asetuksen mukaan esim. maaseudun paikallistason infrastruktuuria ja pienten yritysten kehitystä voidaan rahoittaa niin aluerahastosta kuin maaseuturahastostakin. Menettelyistä on sovittava jäsenvaltiotasolla strategian valmistelun yhteydessä.

Komission valmisteleman esityksen mukaan ohjelmataason edistymisraportit ja arvioinnit tehdään vuosittain. Näiden raporttien pohjalta valmistellaan yhteenvetoraportit kansallisen strategian toimeenpanon edistymisestä. Komissio laatii vuosittain yhteenvetoraportit neuvostolle ja parlamentille.



## **Liite 1 (4/4).**

### **Kansallinen valmistelu**

Suomessa tulevan ohjelmakauden 2007–2013 valmistelua varten on perustettu strategiaryhmä, joka muodostuu neljästä valmisteluryhmästä. Maatalouden rakennetuen valmisteluryhmä, jonka alla toimii LUTU-työryhmä, vastaa teemalinjasta 1 eli maa- ja metsätalouden kilpailukyvyn kehittäminen. Teemalinjan 2 ympäristön ja maanhoito kansallista valmistelua varten on perustettu ympäristötuen valmisteluryhmä ja luonnonhaittakorvausta koskevan järjestelmän valmisteluryhmä. Maaseudun elämän laadun parantamisen ja maaseutuelinkeinojen monipuolistamisen -teemalinjan (linja 3) sekä LEADER-teemalinjan (linja 4) kansallisesta valmistelusta vastaa alueellisen kehittämisen valmisteluryhmä sekä toimintaryhmätyöryhmä.

## **Liite 2 (1/6). Sopimuksellisuuden piirteitä sisältäviä kehittämishankkeita.**

Seuraavassa on lueteltu yhteystietoineen ne kehittämishankkeet, joiden toiminnallisten sisältöjen tulkittiin 30.6.2004 listattujen hankerekisteritietojen perusteella kytkeytyvän sopimuksellisuuden tematiikkaan.

Mukaan on otettu:

1. LEADER+ -ohjelman toimintaryhmien kehittämishankkeet
2. Tavoite 1 -ohjelmien toimintaryhmien kehittämishankkeet
3. ALMA-ohjelman toimintaryhmien kehittämishankkeet
4. POMO+ -ohjelman toimintaryhmien kehittämishankkeet

### **1. LEADER+ -ohjelman toimintaryhmien kehittämishankkeet**

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriön Hanke2000 -järjestelmä

#### **Uudenmaan TE-keskus**

Pomoväst rf Osaaminen omaan käyttöön INGÅ KOMMUN

#### **Hämeen TE-keskus**

Karhuseutu ry PALUS+ PALUKSEN KYLÄYHDISTYS RY

Karhuseutu ry  
Kylämetsurikoulutus PORIN METSÄOPISTO

#### **Kaakkois-Suomen TE-keskus**

Pomoottori ry  
Varttunut väki Längelmäen voimavarana  
LÄNGELMÄEN VANHUSTENKOTIYHDISTYS RY

Pomoottori ry  
Sosiaali- ja hyvinvointipalveluiden kehittäminen Itä-Pirkanmaalla  
ORIVEDEN KAUPUNKI

Pomoottori ry  
KISÄLLI - Oriveden oppipaja POHJOIS-PIRKANMAAN KOULUTUS-  
INSTITUUTTI

Kantri ry  
Vesilahden kestävä kehityksen ohjelma 2002–2010  
VESILAHDEN KUNTA

## **Liite 2 (2/6).**

Kehittämisyhdistys Sepra ry  
MAMU 1 KAAKONKULMAN MAAHANMUUTTAJAT

Maaseutuyrittäjyyden monet mahdollisuudet  
KEHITTÄMISYHDISTYS SEPRA RY

Sepran kylät kehittymään  
KEHITTÄMISYHDISTYS SEPRA RY

### **Etelä-Savon TE-keskus**

RaJuPuSu LEADER ry  
Juvan Savotta JUVANTIE RY

RaJuPuSu LEADER ry  
Metsätalkkari METSÄ-SAVON METSÄNHOITOYHDISTYS RY

### **Pohjois-Savon TE-keskus**

Kalakukko 2006 ry Tahkovuoren sisääntuloväylien turvallisuus ja  
maisemaprojekti METSÄNHOITOYHDISTYS PISA RY

### **Pohjois-Karjalan TE-keskus**

Vaara-Karjalan LEADER ry Sinun, minun ja meidän lähiömme, KIINTEISTÖ  
OY LIEKSAN VUOKRATALOT

Vaara-Karjalan LEADER ry, YTYÄ - TYÖTÄ – YHTEISTYÖTÄ  
KIINTEISTÖ OY LIEKSAN VUOKRATALOT

Vaara-Karjalan LEADER ry, Pielinen Caritas Center (PCCStart-hanke)  
LIEKSAN KRISTILLINEN OPISTO

### **Etelä-Pohjanmaan TE-keskus**

Suupohjan kehittämisyhdistys ry, Yksityinen ja 3. sektori osana seudullisia  
hoivapalveluja -esiselvitys  
SUUPOHJAN ELINKEINOTOIMEN KUNTAYHTYMÄ

Suupohjan kehittämisyhdistys ry, Suupohjan palveluportit –hyvinvoinnin  
sisällöntuotantohanke SUUPOHJAN ELINKEINOTOIMEN KUNTA-  
YHTYMÄ

## **Liite 2 (3/6).**

### **Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus**

NHS - LEADER II ry Siikajokivarsi EU-kuntoon SIIKALATVAN KEHITTÄMISKESKUKSEN

### **Kainuun TE-keskus**

Kainuun naisyrittäjyys LEADER ry, Sosiaalisen yrityksen perustaminen  
Kuhmoon, esiselvityshanke  
KAINUUN KANSALAISKESKUS RY

Kainuun naisyrittäjyys LEADER ry, Kainuu NYT - Naiset Yhdessä Toimien  
KAINUUN MAASEUTUKESKUS RY

## **2. Tavoite 1 -ohjelmien toimintaryhmien kehittämishankkeet**

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriön Hanke2000 -järjestelmä

### **Pohjois-Suomen Tavoite 1 -ohjelma**

#### **Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus**

JoMMA, Kotikylä Kuivaniemi KUIVANIEMEN KUNTA

JoMMA, OSKE – Olhavan Seudun Kylien Kehittäminen,  
OLHAJOKIVARREN KEHITTÄMISYHDISTYS RY

JoMMA, UTAJOMMA- Utajärven kylien hyvinvointi- ja palveluyrittäjyys-  
hanke UTAJÄRVEN KUNTA

Myötäle ry, Kotosalla KOILLISMAAN PALVELUYHDISTYS RY

Myötäle ry, Paras apu -hanke KOILLISMAAN PALVELUYHDISTYS RY

Myötäle ry, Maaseudun pienimuotoiset rakentamishankkeet, MYÖTÄLE RY

#### **Lapin TE-Keskus**

Kyläkulttuuria tuntureitten maassa ry, Kehittyvä kesäkiiri, KURTAKON  
KYLÄYHDISTYS RY

## **Liite 2 (4/6).**

### **3. ALMA-ohjelman toimintaryhmien kehittämishankkeet**

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriön Hanke2000 -järjestelmä

#### **Uudenmaan TE-keskus**

KEHU ry Ympäristöurakointi (esiselvitys) TYÖTEHOSEURA RY

#### **Varsinais-Suomen TE-keskus**

Varsin Hyvä ry Raisionlahden ranta-alueiden entisöinti  
KAANAAN OMAKOTIYHDISTYS RY, Raisionlahden kulttuurimaisema ja luonto ovat arvokkaita ja uhanalaisia.

#### **Hämeen TE-keskus**

Pyhäjärvisseudun kehittämissyhdistys ry  
Rannalla-rantojen kehittämishanke  
PYHÄJÄRVI-INSTITUUTTI

#### **Pirkanmaan TE-keskus**

Etpähä ry Seestan kyläpaikka MANNA RY, Seestan kylätalo -hanke

Etpähä ry SAMMALSILTA / Uudenkylän  
Luontopalvelukeskus MANNA RY, Sammalsilta-hanke

Etpähä ry Arjen avittajat ORIMATTILAN 4H-YHDISTYS

Etpähä ry Lähellä arjessa ORIMATTILAN 4H-YHDISTYS

Hyvinkään-Riihimäen seudun yhteistoimintayhdistys ry Yliset  
Vastahyökkäys/Myllylampi KERITYN SUOJELUYHDISTYS RY

LounaPlussa ry Virkistystä vapaa-aikaan HUMPPILAN KUNTA

LounaPlussa ry Tiedotus- ja neuvontahanke ”Järviverkko”  
TAMMELAN PYHÄJÄRVENKUIVAJÄRVEN SUOJELUYHDISTYS RY

#### **Kaakkois-Suomen TE-keskus**

Joutsenten reitti ry Seniori-palvelutyön käynnistäminen  
HÄMEENKYRÖN-VILJAKKALAN 4H-YHDISTYS

## **Liite 2 (5/6).**

Joutsenten Reitti ry KAARIHOVI-yritysryhmän hoiva- ja palvelukoti  
IKÄÄNTYVIEN TUKIYHDISTYS RY

Joutsenten reitti ry Hämeenkyrön-Viljakkalan hoivayrittäjäyryshanke  
MANNERHEIMIN LASTENSUOJELULIITON HÄMEENKYRÖN YHDIS-  
TYS RY

Pirkan Helmi ry Vanhuspalvelutyön kehittäminen  
KYLÄKOSKEN 4H-YHDISTYS RY

PoKo ry Ikäihmisten palvelutyön käynnistäminen  
KOILLIS-PIRKANMAAN 4H-YHDISTYS RY

Pohjois-Kymen Kasvu ry  
Kyläsuunnitelmista potkua hanketyöhön  
POHJOIS-KYMEN KASVU RY

Pohjois-Kymen Kasvu ry  
Valkealan Kyläpalvelukeskus VALKEALAN KYLÄT RY

Pohjois-Kymen Kasvu ry  
Valkealan kylätoimintahanke VALKEALAN KYLÄT RY

### **Keski-Suomen TE-keskus**

Maaseutukehitys ry Meidän miljö - maisemaarvojen esiselvitys Joutsassa  
JOUTSAN KUNTA

Maaseutukehitys ry Toivon työstä iloa JOUTSAN PÄIVÄKESKUS-  
YHDISTYS RY

Maaseutukehitys ry Kyläpiika esiselvitys MAASEUTUKEHITYS RY

Maaseutukehitys ry Komeetta ÄÄNESEUDUN  
METSÄNHOITOYHDISTYS RY

Vesuri-ryhmä ry KEVIME-hanke, Kaikki ei ole vielä menetetty -hanke  
KARIMON KYLÄYHDISTYS RY

Vesuri-ryhmä ry PALVELUS (sivukylien ikääntyville suunnattujen palvelujen  
tarvekartoitus) KORVIKE RY

## **Liite 2 (6/6).**

### **Etelä-Pohjanmaan TE-keskus**

Kuusiokuntien kehittämissyhdistys ry  
Esiselvitys. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöt hyvinvointipalvelujen  
tuottajana  
ÄHTÄRIN KUMPPANUUSOSUUSKUNTA

Seinänaapurien kehittämissyhdistys ry  
SYKE POHJANMAAN LIIKUNTA JA URHEILU RY

Seinänaapurien kehittämissyhdistys ry Kotipalveluyrittäjien toimintaedellytys-  
ten kartoitus  
SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

### **Pohjanmaan TE-keskus**

YHYRES - Kyrönmaan kehittämissyhdistys ry  
PALVELUSOPIMUS MAASEUDUN UUDEN TYÖLLISYYDEN  
MAHDOLLISUUTENA LEVON-INSTITUUTTI

JoMMa ry Kiiminkijokivarren kotipalveluyrittäjäyryshanke  
KIIMINGIN KUNTA

### **Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus**

JoMMa ry Kehittyvät Muhoksen kylät MÄNTYRANTA-HONKALAN  
KYLÄYHDISTYS RY

## **4. POMO+ - ohjelman toimintaryhmien kehittämishankkeet**

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriön Hanke2000 -järjestelmä

### **Pirkanmaan TE-keskus**

Hämeen linnaseudun kehittämissyhdistys Tuulemaan Tuuloksessa TUULOS-  
SEURA RY

### **Liite 3 (1/4). Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa tutkimushankkeessa toteutetut haastattelut ja toimintatutkimukselliset yhteydet.**

Tutkimusta varten tehtiin 11 haastattelua, jotka nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastattelut jakautuvat ministeriöhaastatteluihin, joita on yhteensä 6 kpl sekä toimintaryhmien että muiden sopimuksellisia pilottihankkeita toteuttavien tahojen haastatteluihin. Haastateltuja on yhteensä 22 henkeä. Haastattelijoiden nimet on kursivoitu alla olevaan tekstiin.

#### **1. Haastattelut**

##### **1. Maaseudun palvelusopimushanke. 24.5.2005, Vaasa, kesto n. 3 h 40 min.**

Paikalla: [1] Hannu Katajamäki, professori (Vaasan yliopisto, aluetieteen laitos ja Levón-instituutti)  
[2] Eija Koski, projektipäällikkö (Maaseudun palvelusopimus-hanke)  
[3] Esa Hyyryläinen, laitoksen johtaja (Vaasan yliopisto, julkisjohtamisen laitos)  
[4] Petra Lindqvist, projektisihteeri (Maaseudun palvelusopimus-hanke)  
[5] Outi Myllymäki, hallituksen jäsen (YHYRES-yhdistys)  
*Silja Kaasalainen*  
*Antti Willman*  
*Simo Palviainen*

##### **2. RUBIO-hanke, Ulvila, 25.5.2005, Ulvila, kesto n. 1 h 15 min.**

Paikalla: [6] Raimo Hakila, projektipäällikkö (luonnonarvokaupan kehittämisprojekti)  
*Silja Kaasalainen*  
*Antti Willman*  
*Simo Palviainen*

##### **3. Keski-Suomen Uudenmaan kehittämissyhdystys, KEHU ry ja Idässä Itää POMO-yhdistys, Helsinki, kesto n. 2 h 40 min.**

Paikalla: [7] Christell (Cia) Åström, toiminnanjohtaja (Idässä Itää)  
[8] Kim Smedslund, toiminnanjohtaja (KEHU)  
*Hilkka Vihinen*  
*Soile Pohjonen*  
*Silja Kaasalainen*  
*Antti Willman*  
*Simo Palviainen*



### **Liite 3 (2/4).**

#### **4. Yhteishaastattelu, LEADER-ryhmät, 21.6.2005, Kajaani, kesto n. 2 h 15 min.**

Paikalla: [9] Pirjo Oikarinen, toiminnanjohtaja (Oulujärvi LEADER)  
[10] Anneli Määttä, toiminnanjohtaja (Kainuun naisyrittäjyys LEADER)  
[11] Päivi Koivula, projektisihteeri (Oulujärvi LEADER)  
[12] Anneli Vatula, projektipäällikkö (Välke-hanke)  
*Silja Kaasalainen*  
*Antti Willman*  
*Sanna Ovaska*  
*Simo Palviainen*

#### **5. Sopimuksellisuus itämatkailussa -hanke 21.6.2005, Kajaani, kesto n. 1 h 10 min.**

Paikalla: [13] Helena Kampman, projektipäällikkö (Sopimuksellisuus itämatkailussa -hanke)  
(haastattelun alussa), toiminnanjohtaja  
*Pirjo Oikarinen*  
*Silja Kaasalainen*  
*Antti Willman*  
*Sanna Ovaska*  
*Simo Palviainen*

#### **6. Oulujärvi-LEADER 21.6.2005, Kajaani, kesto n. 1 h 30 min.**

Paikalla: Päivi Koivula  
Anneli Vatula  
Pirjo Oikarinen  
*Silja Kaasalainen*  
*Antti Willman*  
*Sanna Ovaska*  
*Simo Palviainen*

#### **7. Naisyrittäjyys-LEADER 21.6.2005, Kajaani, kesto n. 1 h 20 min.**

Paikalla: Anneli Määttä, toiminnanjohtaja  
*Silja Kaasalainen*  
*Antti Willman*  
*Sanna Ovaska*  
*Simo Palviainen*

#### **8. Ympäristöministeriö, 19.9.2005, Helsinki, kesto n. 1h 20 min.**

Paikalla: [14] Heikki Latostenmaa, ympäristöneuvos, ympäristönsuojeluosasto  
(tulosryhmä: vesiasiat ja maaseudun ympäristönsuojelu)  
[15] Rainer Lahti, ylitarkastaja, ympäristönsuojeluosasto  
(vesiasiat ja maaseudun ympäristönsuojelu)  
[16] Silja Suominen, ylitarkastaja, alueidenkäytön osasto  
(luonnonsuojelu)

## **Liite 3 (3/4).**

[17] Satu Räsänen,

hallitussihteeri, ympäristönsuojeluosasto  
(vesiasiat ja maaseudun ympäristönsuojelu)

*Hilkka Vihinen*

*Simo Palviainen*

### **9. Maa- ja metsätalousministeriö, 23.9.2005, Helsinki, kesto n. 1 h 20 min.**

Paikalla: [18] Heimo Hanhilahti,

apulaisosastopäällikkö, maatalousosasto

[19] Katriina Pessa,

vanhempi hallitussihteeri, maatalousosasto

*Hilkka Vihinen*

*Simo Palviainen*

### **10. Työministeriö 7.10.2005, Helsinki, kesto n. 1h**

Paikalla: [20] neuvotteleva virkamies Jarmo Palm ja

[21] lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen

*Hilkka Vihinen*

*Simo Palviainen*

### **11. Sosiaali- ja terveysministeriö 19.10.2005, Helsinki, kesto n. 1 h 30 min.**

Paikalla: [21] kehitysjohtaja Klaus Halla ja

[22] hallitusneuvos Eija Koivuranta

*Hilkka Vihinen*

*Simo Palviainen*

## **2. Toimintatutkimukselliset yhteydet**

Tutkimuksen aikana tehtiin yhteistyötä useiden paikallisten kehittämissyhistysten kanssa. Seuraavassa on lueteltu ne yhteydet, joissa yhteistyöllä oli selkeä toimintatutkimuksellinen luonne.

1. Kainuun Naisyrittäjyys LEADER ry, Sopimuksellisuus itämatkailussa -hanke (toiminnanjohtaja Anneli Määttä ja hankevetäjä Helena Kampman)
2. YHYRES - Kyrönmaan kehittämissyhistys ry, Maaseudun palvelusopimus -hanke (projektipäällikkö Eija Rissanen ja projektisihteeri Petra Lindqvist)
3. Idässä Itää ry, Pomo-pilotti Sateenvarjomallin soveltaminen käytäntöön (toiminnanjohtaja Cristell Åström)
4. Keskisen Uudenmaan kehittämissyhistys KEHU ry, Ympäristö ja viihtyvyys -hanke (toiminnanjohtaja Kim Smedslund)

Kaksi edellistä hanketta toimivat tiiviissä yhteistyössä myös keskenään.

### **Liite 3 (4/4).**

5. Oulujärvi LEADER ry, VÄLKE -hanke (toiminnanjohtaja Pirjo Oikarinen ja hankevetäjä Anneli Vatula. Syyskuussa 2005 hankevetäjänä aloitti Katimari Partanen)
6. Suomen humanistinen ammattikorkeakoulu oy / Humanistinen ammattikorkeakoulu (Humak), Nurmijärven koulutusyksikkö: 3. sektorin järjestöt palveluntuottajina keskisellä Uudellamaalla -hanke
7. Vantaan työvoimatoimiston ja kaupungin ESR- projektin Tukisetelikokeilu Työpolku – väylä työelämään -hanke (projektipäällikkö Pertti Käck)

Hankkeet 6 ja 7 ovat myös toimineet tiiviisti yhteistyössä keskenään.

8. Pohjois-Kymen Kasvu ry, Kylä työllistää -hanke (toiminnanjohtaja Anne Mettälä ja hankevetäjä Pauli Komppula)
9. Keski-Karjalan Jetina ry, Kehittämishankkeiden vaiheistusmalli (toiminnanjohtaja Sirpa Maijanen). Tässä hankkeessa ovat mukana myös Vaara-Karjalan ja Joensuun seudun LEADER-yhdistykset, Länsi-Saimaan kehittämissyhdystys sekä Etelä-Karjalan Kärki LEADER-yhdistys

## **Maa- ja elintarviketalous -sarjan Maaseutu-teeman julkaisuja**

No 80 Eisto, I., Palviainen, S., Pohjonen, S. & Vihinen, H. (toim.). 2006. Sopimuskellisuus maaseutupolitiikassa. 108 s., 3 liitettä.

