

MAASEUDUN UUDET TYÖT
Suomalainen maaseutusopimus keskusteluun

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 7/2003

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä

syyskuu 2003

YHTEENVETO

Selvitystyö osoitti, että sopimusperusteiselle paikalliselle ja/tai alueelliselle työlle on useilla toimialoilla haasteita. Vaikka eri politiikanalojen logiikka vaihtelee, maaseudun tekemättömät työt ja hyödyntämättömät hyödykkeet enemmän yhdistävät maatalouspolitiikkaa, työpolitiikkaa, aluepolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa kuin niitä erottavat. Mustan aukon pienentämiseen on tarvetta jokaisesta näkökulmasta. Asia ei myöskään ole mikään maaseudun asukkaiden oma erityiskysymys vaan monelta osin kaikkia kansalaisia koskettava haaste ja etu (ks. kuva 1 (s. 15) ja kuva 3 (s. 73).)

Sopimustoiminnan ehtoja

Lisääntyvä sopimusten käyttö maaseudun kehittämisen välineenä vaatii huolellista valmistelua. Tutkimuskirjallisuus tähdentää sopimuksellisuuden ehtoina muun muassa luottamusta, kommunikatiivisuutta, oikeudenmukaisuutta ja vapaaehtoisuutta. Helposti ajaudutaan matalan luottamustason sopimuksellisuuteen eli virkamiehiä ja toteuttajia työllistävään byrokraatiin, jolloin mahdollisuudet kaventaa mustaa aukkoa pienenevät. Sopimus ryhmän kanssa, osallisuuden laajuus ja korkea luottamustaso ovat edellytyksiä joustavan ja motivoivan sopimusmenettelyn aikaansaannille. Useimpia tehtäviä luonnehtii myös paikallisuus tai seudullisuus. Onneksi sopimustoiminta ja sen edellyttämät käytännöt eivät enää ole aivan harvinaisia julkisten tehtävien toteutuksessa. Sopimusmenettelyn laajentuessa omaehtoisten, vastuuta ottavien ja monipuoliseen toimintaan pystyvien välittäjäorganisaatioiden rooli nousee aivan uudelle tasolle.

Maaseutusopimus ja olemassa olevat järjestelmät

Sopimusvalmistelun alkuvaihe edellytti, että pyritään saamaan mahdollisimman realistinen kuva siitä tilanteesta, mikä maaseudulla vallitsee. Tämän vuoksi peräänkuulutettiin teemoja ja tehtäviä, joissa asiantuntijat katsovat olevan mahdollisuuksia. Tämä tehtiin riippumatta siitä, sovelletaanko teemaan jotakin kehittämisjärjestelmää vai ei. Tarkastelu antoi seuraavan tuloksen:

- Metsänparannusvarojen käyttöä tulisi hieman uudistaa ja ottaa yhdeksi tavoitteeksi metsäpalveluyrittäjien sekä kylä- ja ympäristömetsureiden lisääminen.
- Kulttuuriympäristöön liittyvissä töissä pääkysymyksenä ovat ne alueet ja tehtävät, jotka eivät liity maatilatalouteen. Poliittista harkintaa vaaditaan siinä, miten paljon näitä otetaan julkisen vallan toimenpiteiden ja rahoituksen piiriin.
- Tienpidon järjestelmä muuttuu kohtuullisen nopeasti. Maaseutusopimus on menettely, joka turvaa tarvittavien tienpitoyrittäjien ja tie- tai kyläisännöitsijöiden toiminnan. Jo olemassa olevat järjestelmät siis muuttuvat sisäisesti, eikä niihin välttämättä liity uusien varojen tarvetta.
- Useat työhallinnon toimenpiteet liittyvät mahdollisiin maaseutusopimuksen toimialoihin, mutta kytkentä jää riittämättömäksi, koska on liian yksiviivaisesti sovellettu työnantaja-työntekijä-asetelmaa. Työhallinto käyttää välittäjäorganisaatioita, mutta maaseudulla niistä toimii aika harva.

- Maaseutusopimuksen toteuttajina voivat eräissä tapauksissa perustellusti toimia myös eläkeläiset ja työttömät. Tämä edellyttää nykyisten eläke- ja työttömyyskorvausjärjestelmien joustavuuden lisäämistä, siten että maaseutusopimuksen mahdollistaman lisäansion hankkiminen tulee mahdolliseksi.
- Kulttuurin ja hoivapalvelujen puolella on monenlaisia järjestelmiä, mutta ne eivät osu maaseudun mustan aukon alueelle. Näissä teemoissa on paljon järjestettävää ja saavutettavaa. Hoivapalveluun ei tarvita uusia varoja, mutta uudelleen kohdentamista on harkittava "keveämmän" palvelun lisäämiseksi ja samalla säästöjen saamiseksi laitoshoidossa.
- Vesistöjen hoito ja luonnontuoteala ovat toimialoja, joissa järjestelmiä ei ole ja sopimustoiminta voi tarjota merkittävän vaihtoehdon tehtävistä selviytymiseksi.

Sopimuksellisuuden suhde lainsäädäntöön

Monet maaseutusopimuksen piiriin esitetyistä toimista voidaan toteuttaa nykyisen lainsäädännön puitteissa. Sopimuksen yhteensovittaminen olemassa oleviin järjestelmiin, alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioon ottaminen sekä sopimuksen piirissä olevien toimijaryhmien määrittely ja rajaaminen edellyttävät kuitenkin lainsäädäntöön tehtäviä tarkistuksia.

Maaseutusopimuksen potentiaalisten toteuttajien joukkoon kuuluu erilaisia toimijaryhmiä, joiden kohdalla sopimuksen taloudellinen merkitys voi vaihdella verrattain paljon. Yhtäältä voidaan erottaa ne, joille sopimusperustainen toiminta tarjoaa mahdollisuuden lisäansioiden hankkimiseen tai avaa tien uuteen yhdistelmäammattiin. Toisaalta sopimusperustainen toiminta voi harvaan asutulla maaseudulla täydentää julkisen sektorin tarjoamia palveluja tai korvata yksityisen sektorin markkinoiden toiminnallisia puutteita. Näissä tapauksissa sopimuksen piiriin voi sisältyä toimintaa, jonka yhteiskunnallinen hyöty on suurempi kuin sopimuksen taloudellinen merkitys työn toteuttajalle.

Maaseutusopimuksen ideaan kuuluu, että sen avulla on mahdollista tunnistaa mainittuja toimija- ja aluekohtaisia erityispiirteitä ja muodostaa tilannesidonnaisia ratkaisuja. Näin sopimuksellisuudesta muodostuu maaseudun nykyiset erityispiirteet huomioon ottava, sovittava mekanismi alueellisten toimijoiden, hallinnollisten järjestelmien ja niitä ohjaavan lainsäädännön välille. Sopimuksellisen toiminnan avulla on mahdollista lisätä nykyisten järjestelmien ja lainsäädännön joustavuutta siten, että ne kykenevät vastaamaan nykytilannetta paremmin maaseutu- ja aluekehityksen paikka- ja tilannesidonnaisiin muutoksiin. Sopimuksellisen toiminnan ja lainsäädännön suhteen ja ristiriitojen testaaminen on yksi ehdotettujen pilotti-hankkeiden ja jatkoselvitysten keskeisistä tehtävistä.

Uudet ammattiryhmät ja -yhdistelmät

Tarkastelu nosti esiin paljon uusia ammattiryhmiä. Arvioitu musta aukko ei kaventunutkaan pelkästään eri alojen sopimuksilla. Laajeneva yritystoiminta tietyillä aloilla ilman välittäjäorga-

nisaation tai sopimuksen turvaa on yksi mahdollisuus. Tavanomainen on sekin tilanne, jossa sopimusmenettely vain kokoaa riittävät tehtävät yrittäjälle. Kolmas päämuoto on toiminta välittäjäorganisaation ammattityöntekijänä.

Seuraavat laajenevat ammattiryhmät tuovat uutta työtä ja tehtäviä maaseudulle:

- kyläavustajat
- kotityöntekijät
- kerho-ohjaajat
- taidekasvattajat
- kylän vanhimmat
- mökkitalonmiehet
- jätehuoltoyrittäjät
- kylämaiseman hoitajat
- tiemaiseman hoitajat
- energiapuuyrittäjät
- korjausrakentajat
- reitistöjen ja luonnon suojelualueiden hoitajat
- ympäristömetsurit
- kylämetsurit
- metsäpalveluyrittäjät
- avainpoimijat
- tietoliikenteen tukihenkilöt
- tienpitoyrittäjät
- tieisännöitsijät
- kyläisännöitsijät
- moniosaavat
- kulttuuriyrittäjät ja -työntekijät
- tapahtumien järjestäjät

Monissa tapauksissa yrittäjä tai työntekijä on monitoiminen ja ammattina on kahden tai kolmen työn yhdistelmä. Kun työaihiot pienenevät, monitoimisuus ja monialaisuus lisääntyvät. Samalla tarve sopimukselliseen käytäntöön lisääntyy. Mitä harvaan asutumpi maaseutu on, sitä suurempi on työtä kokoavan sopimusmenettelyn merkitys.

Sopimusmenettelyä tarvitsevat alat

Sopimusmenettely ei ole välttämätön kaikilla aloilla työn ja tekijän yhdistäjänä. Se on yksi vaihtoehto. Kuitenkin on tehtäviä, joiden toteutuminen suorastaan edellyttää sopimusmenettelyä. Tällaisia ovat muun muassa monenlaiset kulttuuriosaamisen tehtävät, osa maaseutumaiseman hoidosta, korjausrakentaminen kohteissa, joihin ei liity elinkeinotoimintaa, pääosa tietoliikenteen tukitehtävistä, reitistöjen huoltotoimet, kylä- ja ympäristömetsurin työn organisointi, vesistöjen hoitotyöt, avainpoimijat sekä kyläavustajat ja kotityöntekijät. Lista on pitkä ja osoittaa sopimus pohjaisen työn tärkeyden. Tehtävien kirjavuus merkitsee myös sitä, että sopimus pohjat, osapuolet ja välittäjäorganisaatiot vaihtelevat.

Tehtävien runsaus aiheuttaa välttämättömyyden tehdä poliittisia valintoja: mitkä tehtävät otetaan sopimusmenettelyyn ja mahdollisesti julkisen rahoituksen piiriin, mitkä ei ja edetäänkö asteittain? Valintaa vaikeuttaa se, että eri tehtävien välttämättömyys ja painoarvo eivät pysy muuttumattomina, mistä syystä päättäjien pitäisi pystyä aika-ajoin painopisteen muutoksiin ja varojen siirtoon tehtävästä toiseen. Joka tapauksessa tämän hetken tilanne, jossa sopimustoimintaa sovelletaan harvoilla aloilla ja niihin verrattavilla toisilla aloilla ei sovelleta, ei ole perusteltua vaan yhteiskuntapoliittista sattumaa.

Välittäjäorganisaatioiden merkitys kasvaa

Työn muuttuessa ja väen vähetessä maaseudun järjestörakennetta on tietoisesti pyritty muuttamaan niin, että kansalaisia iästä, ammatista, harrastuksesta tai sukupuolesta riippumatta koovat yhdistykset voimistuvat. Se on monien tehtävien toteutuksessa välttämätöntä ja paran-

taa samalla maaseutusopimuksen toteutumisen edellytyksiä useilla aloilla. Paikallisesti ja alueellisesti valmiudet vaihtelevat, joten edelleen monet toimialayhdistykset voivat olla voimakkaita välittäjäorganisaatioita ja osa toimialoista myös sitä edellyttää.

Suomessa on hyvät edellytykset vahvistaa välittäjäorganisaatioiden toimintaa sopimusmenettelyn laajentamiseksi, koska kokemuksia sopimusperusteisesta ja omaehtoisesta toiminnasta on, esimerkkeinä metsäalan ja sosiaalialan yhdistykset, maatalouden neuvontajärjestöt, toimintaryhmät ja kyläyhdistykset. Uusia kehittyneempiä muotoja tosin sopimustoimintaan tarvitaan. Sopimusten käytön tarve kasvaa, sillä työn ja tekijän kohtaaminen näyttää vaikeutuvan edelleen. Toiminnan kehittämiseksi on myönteistä, että jatkuvaan välitystyöhön pystyvät organisaatiot ovat pääosin olemassa.

Välittäjätoiminta ei ole viranomaistyötä. Se vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimivuutta, mutta edellyttää luottamuksellisuutta niin tilaajalta kuin tuottajalta. Toimintaa edesauttaa virkamiesten osallisuuteen pyrkivä asenne. EU:n tuomat uudet toiminnot (hankkeet, toimintaryhmätyö ja kumppanuus) ovat lisänneet valmiuksia tilaajien ja tuottajien aitoon vuorovaikutukseen, ja samalla ymmärrys välittäjätoimintaa kohtaan on lisääntynyt.

Uuden rahan tarve kohtuullinen

Maaseutusopimus on joissakin tapauksissa muita menetelmiä soveltuvampi ratkaisu työn ja tekijän yhdistämiseen sekä hyödykkeiden käyttöön saamiseen. Se ei ole uuden rahan kanavoimisen muoto johonkin tärkeäksi katsottuun, vaikka tällaisia näkemyksiä esiintyykin. Toisaalta selvitystyö osoitti, että mustan aukon kattamiseksi tarvitaan ja on olemassa paljon sellaista tehtävää, johon ei ole osoitettuna varoja. Maaseutusopimusmenettely voidaan kuitenkin pääosin rahoittaa olemassa olevilla yksityisillä ja julkisilla varoilla.

Työryhmä katsoo, että mahdolliset uudet varat on kohdistettava tehtäviin, joissa ei ole minikäänlaista järjestelmää. Muille aloille sopimustoiminta tarjoaa uuden menettelytavan. On epärealismia odottaa lisävaroja sopimustoiminnan laajenemisen perusteella esimerkiksi sosiaali- ja työllisyysvaroihin tai tie- ja metsänparannusvaroihin.

Kooste työryhmän arvioimista **uusien varojen vuotuisesta** tarpeesta on seuraava:

	M•
▪ Kulttuuriympäristön hoito (maatiloihin liittymätön)	15,0
▪ Luonnonsuojelualueiden hoito yksityismaalla	2,0
▪ Vesistöjen hoito	5,0
▪ Luonnontuoteala	1,5
▪ Tietoliikenteen tukipalvelut	2,0
▪ Kulttuuripalvelut	5,0
Yhteensä	30,5

Uutta rahaa tarvitaan muun muassa luonnontuotealalle, vesistöjen hoitotöihin, korjausrakentamiseen, reitistöjen hoitoon, luonnonsuojelualueiden hoitoon yksityismailla, maisemanhoitoon, tietoliikenteen tukipalveluihin ja kulttuuripalveluihin. Mainittujen teemojen kehittäminen saadaan liikkeelle 30 miljoonalla eurolla vuodessa, mikä on vain murto-osa kehittyvän sopimustoiminnan koko volyyymistä. Toisaalta yhteisöllisyyteen sekä oma- ja vapaaehtoisuuteen perustuva sopimusmenettely säästää etenkin sosiaali- ja työllisyysvaroja vähentäessään taloudellisesti raskaampien keinojen käyttöä. Onnistuessaan järjestelmä tuskin lisää kustannuksia nykyaikaisesta. Maaseutusopimuksen valmistelussa on aihetta ottaa seuraava askel.

Jatkotoimenpiteet

Työryhmä jättää sopimuksellisuutta käsittelevän perustyön poliittiseen keskusteluun, jossa päätettäisiin millä alueilla tehtyä työtä viedään eteenpäin. Ryhmä suosittaa, että valtioneuvosto asettaisi ja maa- ja metsätalousministeriö nimittäisi työtä jatkamaan valmisteluryhmän, jossa olisi edustus niiltä hallinnonaloilta, joita asia koskettaa, lisäksi sopimustoiminnan ja käytännön asiantuntijoita. Työryhmän tehtävänä olisi:

- koota kokemukset käynnissä olevista ja alkavista piloteista
- käydä yksityiskohtaisia keskusteluja asiaan liittyvien hallinnonalojen kanssa rahoituksesta ja lainsäädännöstä
- selvittää tulonsiirtojärjestelmien ja maaseutusopimuksen toteuttajan suhde
- selvittää maaseutusopimuksen oikeusvaikutukset tilaajaan, toteuttajaan ja mahdolliseen välittäjään
- täsmentää olemassa olevien järjestelmien ja sopimustoiminnan niveltämistä
- vaikuttaa lainsäädännön valmisteluihin, jotta niissä tehtävien muutosten yhteydessä otettaisiin huomioon maaseutusopimuksen aiheuttamat vaatimukset
- selvittää välittäjätoiminnan valmiudet alakohtaisesti
- tehdä eri toimialoille soveltuvia sopimusluonnoksia ja suunnitella sopimustekniikoita.

JOHDANTO

Maaseutua voidaan määritellä ja luonnehtia monella eri tavalla. Kaupunkeihin ja taajamiin verrattuna maaseudun erityispiirteenä on ennen kaikkea alhainen asukastiheys sekä luonnonresurssien suuri painoarvo. Maaseutu ei ole yksi yhtäläinen kokonaisuus, vaan sen sisällä on eroja. Tämän vuoksi maaseutua on jaoteltu mm. kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun.

Maaseudulla elää eri ammattiryhmien ihmisiä ja siellä asuvat ihmiset ovat oikeutettuja samoihin peruspalveluihin kuin kaupunkien ja taajamien asukkaat. Peruslähtökohtana voidaan pitää sitä, että vaikka jokaiseen syrjäkylään ei rakennettaisikaan yhteiskunnan varoin konserttitaloa, niin ihmisten tasavertainen kohtelu nyky-yhteiskunnassa edellyttää, että syrjässä asuvillakin on oikeus peruspalveluihin sekä kohtuullisessa määrin mahdollisuus nauttia myös kulttuuripalveluista.

Maaseudun kehittämisessä ja koko aluepolitiikassa on viime vuosina tapahtunut muutoksia sekä kansainvälisesti että Suomessa. Näitä muutoksia voidaan kiteyttää seuraavasti:

- väestö on ikääntynyt
- väestö on keskittynyt entistä enemmän asutuskeskuksiin
- nuoret koulutetut ovat muuttaneet herkimmin pois syrjäisiltä alueilta
- peruspalveluiden saatavuus on huonontunut
- maatalouden merkitys maaseudun työllistäjänä ja toimeentulon antajana on vähentynyt
- maatalouden tukijärjestelmät ovat uudistuneet ja muuttuvat jatkuvasti
- panostus aluepolitiikkaan on vähentynyt kokonaisuudessaan
- ohjelmajohdattujen kehittämistyö on lisääntynyt
- ympäristökysymysten merkitys on kasvanut
- aluehallinnon organisaatiot ovat muuttuneet
- aluepolitiikassa on keskitytty keskustusten ja aluekeskusten kehittämiseen
- julkishyödykkeiden merkitys on noussut esille.

Suomi on Euroopan unionin maaseutumaisin maa senkin jälkeen, kun 10 uutta maata on liittynyt EU:iin. Tästä syystä maaseudun ongelmat korostuvat meillä. Pitkät etäisyydet ja harva asutus sekä pohjoisen luonnon tuomat erityispiirteet vain lisäävät maaseudun kehittämistyön haastavuutta ja uusien ratkaisujen tarvetta.

Maaseudulla on paljon sellaisia työ- ja toimeentulomahdollisuuksia, joista ei pelkästään markkinavoimien avulla synny yritystoimintaa eikä työpaikkoja. Samaan aikaan julkinen valta sääntää, jonka seurauksena se poistaa osan tehtävistään, jotka maaseudulla on koettu tärkeiksi. Todellisuuden ja tarpeiden välinen "musta aukko" laajenee.

Eri yhteyksissä on tuotu esiin, että maaseutusopimus tai yhteisöllinen töiden välitys voisivat olla käyttökelpoisia ratkaisuja maaseudun erityisongelmien poistamisessa. Maaseutusopimus voisi parhaassa tapauksessa luoda uusia ansiomahdollisuuksia ja edesauttaa palveluiden turvaamista harvaan asutuilla alueilla. Maaseutusopimuksesta voitaisiin kehittää järjestelmä, jonka avulla maaseudun piilevät työ- ja toimeentulomahdollisuudet yhdistetään ansiolähteeksi. Tämä vahvistaisi paikallisyhteisöjä, toisi tuloja maaseutuyrittäjille ja lisäisi maaseudun vetovoimaa sekä maaseudun asukkaiden että sinne muuttavien keskuudessa.

Maaseutusopimusjärjestelmä tuo myös jatkuvuutta nyt hankkeina hoidettaville tehtäville, sillä monia tässä raportissa kuvattuja toimenpiteitä tehdään jo nyt hanketyönä jopa paikoin runsaasti. Hankkeet ovat olleet alueille tärkeitä, sillä niillä on pystytty järjestämään esimerkiksi

maaseudun vanhusten hoivapalveluita, jotka muutoin olisivat jääneet hoitamatta. Ongelmana on kuitenkin se, että hankerahoituksen päättyessä lakkaa usein myös hankkeen toiminta. Siten syntyneet uudet toimintamallit ja osaaminen jäävät vajaakäytölle, kun hanke loppuu. Tällä tavoin resurssit ovat tehottomassa käytössä.

Sopimuksellisuuden avulla, toimintoja ja rahoitusta uudelleen järjestämällä mainituista tehtävistä saataisiin jatkuvaa toimintaa ja voimavarat olisivat aktiivisessa ja tehokkaassa käytössä. Täysin ilman uutta julkista rahaa sopimustoiminnan laajentaminen ei onnistu, mutta pääsääntö on tukeutuminen nykytasoihin yksityisiin ja julkisiin varoihin. On myös arvioitavissa, että sopimustoiminta laajentaa merkittävästi sellaista toimintaa, joka vähentää julkiselle taloudelle raskaampien keinojen käyttöä, jolloin syntyy säästöjä. Menettelytapojen muuttaminen toisaalta antaa mahdollisuuksia huolenpitoon ja vastuunkantoon siellä, missä musta aukko on pääsyt laajenemaan vahingollisen suureksi.

Yleisemmällä tasolla maaseutusopimuksessa on kyse politiikan- ja maaseudun rakenteiden uudistamisesta vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Nyt vallitsevien rakenteiden ja käytäntöjen varassa monet maaseudun palvelut uhkaavat jäädä hoitamatta. Näiltä osin maaseutusopimus antaa välineitä maaseudun hyvinvoinnin turvaamiseen nykyistä tehokkaammin ja toimivammin ratkaisuin. Lisäksi maaseutu vastaa kansalaisten yhä voimakkaammin kokemaan tarpeeseen kuluttaa tilaa, luontoa ja rauhaa, mutta nykyjärjestelyin myöskään näiden hyödykkeiden tarjollaolo ei ole taattu. Maaseutusopimus on keino uudentyypin kuluttamisen mahdollistamiseen kestäväällä ja yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisella tavalla.

YHTEENVETO

Selvitystyö osoitti, että sopimusperusteiselle paikalliselle ja/tai alueelliselle työlle on useilla toimialoilla haasteita. Vaikka eri politiikanalojen logiikka vaihtelee, maaseudun tekemättömät työt ja hyödyntämättömät hyödykkeet enemmän yhdistävät maatalouspolitiikkaa, työpolitiikkaa, aluepolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa kuin niitä erottavat. Mustan aukon pienentämiseen on tarvetta jokaisesta näkökulmasta. Asia ei myöskään ole mikään maaseudun asukkaiden oma erityiskysymys vaan monelta osin kaikkia kansalaisia koskettava haaste ja etu (ks. kuva 1 (s. 15) ja kuva 3 (s. 73).)

Sopimustoiminnan ehtoja

Lisääntyvä sopimusten käyttö maaseudun kehittämisen välineenä vaatii huolellista valmistelua. Tutkimuskirjallisuus tähdentää sopimuksellisuuden ehtoina muun muassa luottamusta, kommunikatiivisuutta, oikeudenmukaisuutta ja vapaaehtoisuutta. Helposti ajaudutaan maatalan luottamustason sopimuksellisuuteen eli virkamiehiä ja toteuttajia työllistävään byrokraatiin, jolloin mahdollisuudet kaventaa mustaa aukkoa pienenevät. Sopimus ryhmän kanssa, osallisuuden laajuus ja korkea luottamustaso ovat edellytyksiä joustavan ja motivoivan sopimusmenettelyn aikaansaannille. Useimpia tehtäviä luonnehtii myös paikallisuus tai seudullisuus. Onneksi sopimustoiminta ja sen edellyttämät käytännöt eivät enää ole aivan harvinaisia julkisten tehtävien toteutuksessa. Sopimusmenettelyn laajentuessa omaehtoisten, vastuuta otavien ja monipuoliseen toimintaan pystyvien välittäjäorganisaatioiden rooli nousee aivan uudelle tasolle.

Maaseutusopimus ja olemassa olevat järjestelmät

Sopimusvalmistelun alkuvaihe edellytti, että pyritään saamaan mahdollisimman realistinen kuva siitä tilanteesta, mikä maaseudulla vallitsee. Tämän vuoksi peräänkuulutettiin teemoja ja tehtäviä, joissa asiantuntijat katsovat olevan mahdollisuuksia. Tämä tehtiin riippumatta siitä, sovelletaanko teemaan jotakin kehittämisjärjestelmää vai ei. Tarkastelu antoi seuraavan tuloksen:

- Metsänparannusvarojen käyttöä tulisi hieman uudistaa ja ottaa yhdeksi tavoitteeksi metsäpalveluyrittäjien sekä kylä- ja ympäristömetsureiden lisääminen.
- Kulttuuriympäristöön liittyvissä töissä pääkysymyksenä ovat ne alueet ja tehtävät, jotka eivät liity maatilatalouteen. Poliittista harkintaa vaaditaan siinä, miten paljon näitä otetaan julkisen vallan toimenpiteiden ja rahoituksen piiriin.
- Tienpidon järjestelmä muuttuu kohtuullisen nopeasti. Maaseutusopimus on menettely, joka turvaa tarvittavien tienpitoyrittäjien ja tie- tai kyläisännöitsijöiden toiminnan. Jo olemassa olevat järjestelmät siis muuttuvat sisäisesti, eikä niihin välttämättä liity uusien varojen tarvetta.
- Useat työhallinnon toimenpiteet liittyvät mahdollisiin maaseutusopimuksen toimialoihin, mutta kytkentä jää riittämättömäksi, koska on liian yksiviivaisesti sovellettu työnantaja-työntekijäasetelmaa. Työhallinto käyttää välittäjäorganisaatioita, mutta maaseudulla niistä toimii aika harva.

- Maaseutusopimuksen toteuttajina voivat eräissä tapauksissa perustellusti toimia myös eläkeläiset ja työttömät. Tämä edellyttää nykyisten eläke- ja työttömyyskorvausjärjestelmien joustavuuden lisäämistä, siten että maaseutusopimuksen mahdollistaman lisäansion hankkiminen tulee mahdolliseksi.
- Kulttuurin ja hoivapalvelujen puolella on monenlaisia järjestelmiä, mutta ne eivät osu maaseudun mustan aukon alueelle. Näissä teemoissa on paljon järjestettävää ja saavutettavaa. Hoivapalveluun ei tarvita uusia varoja, mutta uudelleen kohdentamista on harkittava "keveämmän" palvelun lisäämiseksi ja samalla säästöjen saamiseksi laitoshoidossa.
- Vesistöjen hoito ja luonnontuoteala ovat toimialoja, joissa järjestelmiä ei ole ja sopimustoiminta voi tarjota merkittävän vaihtoehdon tehtävistä selviytymiseksi.

Sopimuksellisuuden suhde lainsäädäntöön

Monet maaseutusopimuksen piiriin esitetyistä toimista voidaan toteuttaa nykyisen lainsäädännön puitteissa. Sopimuksen yhteensovittaminen olemassa oleviin järjestelmiin, alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioon ottaminen sekä sopimuksen piirissä olevien toimijaryhmien määrittely ja rajaaminen edellyttävät kuitenkin lainsäädäntöön tehtäviä tarkistuksia.

Maaseutusopimuksen potentiaalisten toteuttajien joukkoon kuuluu erilaisia toimijaryhmiä, joiden kohdalla sopimuksen taloudellinen merkitys voi vaihdella verrattain paljon. Yhtäältä voidaan erottaa ne, joille sopimusperustainen toiminta tarjoaa mahdollisuuden lisäansioiden hankkimiseen tai avaa tien uuteen yhdistelmäammattiin. Toisaalta sopimusperustainen toiminta voi harvaan asutulla maaseudulla täydentää julkisen sektorin tarjoamia palveluja tai korvata yksityisen sektorin markkinoiden toiminnallisia puutteita. Näissä tapauksissa sopimuksen piiriin voi sisältyä toimintaa, jonka yhteiskunnallinen hyöty on suurempi kuin sopimuksen taloudellinen merkitys työn toteuttajalle.

Maaseutusopimuksen ideaan kuuluu, että sen avulla on mahdollista tunnistaa mainittuja toimija- ja aluekohtaisia erityispiirteitä ja muodostaa tilannesidonnoisia ratkaisuja. Näin sopimuksellisuudesta muodostuu maaseudun nykyiset erityispiirteet huomioon ottava, sovittava mekanismi alueellisten toimijoiden, hallinnollisten järjestelmien ja niitä ohjaavan lainsäädännön välille. Sopimuksellisen toiminnan avulla on mahdollista lisätä nykyisten järjestelmien ja lainsäädännön joustavuutta siten, että ne kykenevät vastaamaan nykytilannetta paremmin maaseutu- ja aluekehityksen paikka- ja tilannesidonnoisiin muutoksiin. Sopimuksellisen toiminnan ja lainsäädännön suhteen ja ristiriitojen testaaminen on yksi ehdotettujen pilotti-hankkeiden ja jatkoselvitysten keskeisistä tehtävistä.

Uudet ammattiryhmät ja -yhdistelmät

Tarkastelu nosti esiin paljon uusia ammattiryhmiä. Arvioitu musta aukko ei kaventunutkaan pelkästään eri alojen sopimuksilla. Laajeneva yritystoiminta tietyillä aloilla ilman välittäjäorganisaation tai sopimuksen turvaa on yksi mahdollisuus. Tavanomainen on sekin tilanne, jossa sopimusmenettely vain kokoaa riittävät tehtävät yrittäjälle. Kolmas päämuoto on toiminta välittäjäorganisaation ammattityöntekijänä.

Seuraavat laajenevat ammattiryhmät tuovat uutta työtä ja tehtäviä maaseudulle:

- kyläavustajat
- kotityöntekijät
- kerho-ohjaajat
- taidekasvattajat
- kylän vanhimmat
- mökkitalonmiehet
- jätehuoltoyrittäjät
- kylämaiseman hoitajat
- tiemaiseman hoitajat
- energiapuuyrittäjät
- korjausrakentajat
- reitistöjen ja luonnon-suojelualueiden hoitajat
- ympäristömetsurit
- kylämetsurit
- metsäpalveluyrittäjät
- avainpoimijat
- tietoliikenteen tukihenkilöt
- tieisännöitsijät
- moniosaavat kulttuuriyrittäjät ja -työntekijät
- tapahtumien järjestäjät

Monissa tapauksissa yrittäjä tai työntekijä on monitoiminen ja ammattina on kahden tai kolmen työn yhdistelmä. Kun työaihiot pienenevät, monitoimisuus ja monialaisuus lisääntyvät. Samalla tarve sopimukselliseen käytäntöön lisääntyy. *Mitä harvaan asutumpi maaseutu on, sitä suurempi on työtä kokoavan sopimusmenettelyn merkitys.*

Sopimusmenettelyä tarvitsevat alat

Sopimusmenettely ei ole välttämätön kaikilla aloilla työn ja tekijän yhdistäjänä. Se on yksi vaihtoehto. Kuitenkin on tehtäviä, joiden toteutuminen suorastaan edellyttää sopimusmenettelyä. Tällaisia ovat muun muassa monenlaiset kulttuuriosaamisen tehtävät, osa maaseutumaiseman hoidosta, korjausrakentaminen kohteissa, joihin ei liity elinkeinotoimintaa, pääosa tietoliikenteen tukitehtävistä, reitistöjen huoltotoimet, kylä- ja ympäristömetsurin työn organisointi, vesistöjen hoitotyöt, avainpoimijat sekä kyläavustajat ja kotityöntekijät. Lista on pitkä ja osoittaa sopimus pohjaisen työn tärkeyden. Tehtävien kirjavuus merkitsee myös sitä, että sopimus pohjat, osapuolet ja välittäjäorganisaatiot vaihtelevat.

Tehtävien runsaus aiheuttaa välttämättömyyden tehdä poliittisia valintoja: mitkä tehtävät otetaan sopimusmenettelyyn ja mahdollisesti julkisen rahoituksen piiriin, mitkä ei ja edetäänkö asteittain? Valintaa vaikeuttaa se, että eri tehtävien välttämättömyys ja painoarvo eivät pysy muuttumattomina, mistä syystä päättäjien pitäisi pystyä aika-ajoin painopisteen muutoksiin ja varojen siirtoon tehtävästä toiseen. Joka tapauksessa tämän hetken tilanne, jossa sopimustoimintaa sovelletaan harvoilla aloilla ja niihin verrattavilla toisilla aloilla ei sovelleta, ei ole perusteltua vaan yhteiskuntapoliittista sattumaa.

Välittäjäorganisaatioiden merkitys kasvaa

Työn muuttuessa ja väen vähetessä maaseudun järjestörakennetta on tietoisesti pyritty muuttamaan niin, että kansalaisia iästä, ammatista, harrastuksesta tai sukupuolesta riippumatta koovat yhdistykset voimistuvat. Se on monien tehtävien toteutuksessa välttämätöntä ja parantaa samalla maaseutusopimuksen toteutumisen edellytyksiä useilla aloilla. Paikallisesti ja alueellisesti valmiudet vaihtelevat, joten edelleen monet toimialayhdistykset voivat olla voimakkaita välittäjäorganisaatioita ja osa toimialoista myös sitä edellyttää.

Suomessa on hyvät edellytykset vahvistaa välittäjäorganisaatioiden toimintaa sopimusmenettelyn laajentamiseksi, koska kokemuksia sopimusperusteisesta ja omaehtoisesta toiminnasta on, esimerkiksi metsäalan ja sosiaalialan yhdistykset, maatalouden neuvontajärjestöt, toimintaryhmät ja kyläyhdistykset. Uusia kehittyneempiä muotoja tosin sopimustoimintaan tarvitaan. Sopimusten käytön tarve kasvaa, sillä työn ja tekijän kohtaaminen näyttää vaikeutuvan edelleen. Toiminnan kehittämiseksi on myönteistä, että jatkuvaan välitystyöhön pystyvät organisaatiot ovat pääosin olemassa.

Välittäjätoiminta ei ole viranomaistyötä. Se vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimivuutta, mutta edellyttää luottamuksellisuutta niin tilaajalta kuin tuottajalta. Toimintaa edesauttaa virkamies-ten osallisuuteen pyrkivä asenne. EU:n tuomat uudet toiminnot (hankkeet, toimintaryhmätyö ja kumppanuus) ovat lisänneet valmiuksia tilaajien ja tuottajien aitoon vuorovaikutukseen, ja samalla ymmärrys välittäjätoimintaa kohtaan on lisääntynyt.

Uuden rahan tarve kohtuullinen

Maaseutusopimus on joissakin tapauksissa muita menetelmiä soveltuvampi ratkaisu työn ja tekijän yhdistämiseen sekä hyödykkeiden käyttöön saamiseen. Se ei ole uuden rahan kanavoimisen muoto johonkin tärkeäksi katsottuun, vaikka tällaisia näkemyksiä esiintyykin. Toisaalta selvitystyö osoitti, että mustan aukon kattamiseksi tarvitaan ja on olemassa paljon sellaista tehtävää, johon ei ole osoitettuna varoja. Maaseutusopimusmenettely voidaan kuitenkin pääosin rahoittaa olemassa olevilla yksityisillä ja julkisilla varoilla.

Työryhmä katsoo, että mahdolliset uudet varat on kohdistettava tehtäviin, joissa ei ole minikäänlaista järjestelmää. Muille aloille sopimustoiminta tarjoaa uuden menettelytavan. On epärealismia odottaa lisävaroja sopimustoiminnan laajenemisen perusteella esimerkiksi sosiaali- ja työllisyysvaroihin tai tie- ja metsänparannusvaroihin.

Kooste työryhmän arvioimista **uusien varojen vuotuisesta tarpeesta** on seuraava:

	M•
■ Kulttuuriympäristön hoito (maatiloihin liittymätön)	15,0
■ Luonnonsuojelualueiden hoito yksityismaalla	2,0
■ Vesistöjen hoito	5,0
■ Luonnontuoteala	1,5
■ Tietoliikenteen tukipalvelut	2,0
■ Kulttuuripalvelut	5,0
Yhteensä	30,5

Uutta rahaa tarvitaan muun muassa luonnontuotealalle, vesistöjen hoitotöihin, korjausrakentamiseen, reitistöjen hoitoon, luonnonsuojelualueiden hoitoon yksityismailla, maisemanhoitoon, tietoliikenteen tukipalveluihin ja kulttuuripalveluihin. Mainittujen teemojen kehittäminen saadaan liikkeelle noin 30 miljoonalla eurolla vuodessa, mikä on vain murto-osa kehittyvän sopimustoiminnan koko volyyymista. Toisaalta yhteisöllisyyteen sekä oma- ja vapaaehtoisuuteen perustuva sopimusmenettely säästää etenkin sosiaali- ja työllisyysvaroja vähentäessään taloudellisesti raskaampien keinojen käyttöä. Onnistuessaan järjestelmä tuskin lisää kustannuksia nykyisestä. Maaseutusopimuksen valmistelussa on aihetta ottaa seuraava askel.

Jatkotoimenpiteet

Työryhmä jättää sopimuksellisuutta käsittelevän perustyön poliittiseen keskusteluun, jossa päätettäisiin millä alueilla tehtyä työtä viedään eteenpäin. Ryhmä suosittaa, että valtioneuvosto asettaisi ja maa- ja metsätalousministeriö nimittäisi työtä jatkamaan valmisteluryhmän, jossa olisi edustus niiltä hallinnonaloilta, joita asia koskettaa, lisäksi sopimustoiminnan ja käytännön asiantuntijoita. Työryhmän tehtävänä olisi:

- koota kokemukset käynnissä olevista ja alkavista piloteista
- käydä yksityiskohtaisia keskusteluja asiaan liittyvien hallinnonalojen kanssa rahoituksesta ja lainsäädännöstä
- selvittää tulonsiirtojärjestelmien ja maaseutusopimuksen toteuttajan suhde
- selvittää maaseutusopimuksen oikeusvaikutukset tilaajaan, toteuttajaan ja mahdolliseen välittäjään
- täsmentää olemassa olevien järjestelmien ja sopimustoiminnan niveltämistä
- vaikuttaa lainsäädännön valmisteluihin, jotta niissä tehtävien muutosten yhteydessä otettaisiin huomioon maaseutusopimuksen aiheuttamat vaatimukset
- selvittää välittäjätoiminnan valmiudet alakohtaisesti
- tehdä eri toimialoille soveltuvia sopimusluonnoksia ja suunnitella sopimustekniikoita.