

# Uusimuotoiset tilusjärjestelyt – maaseudun uhka vai mahdollisuus?

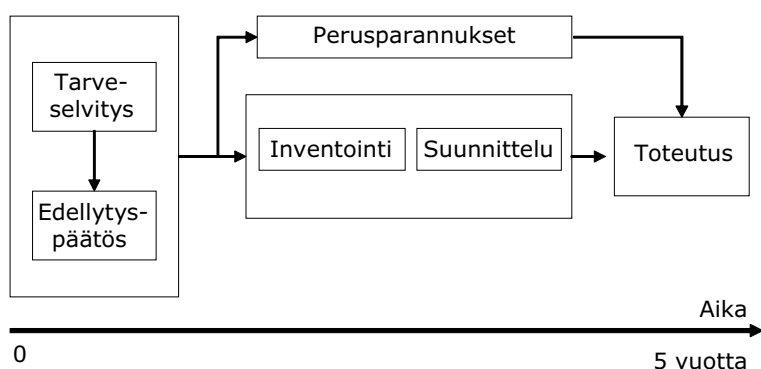
Artikkeli perustuu kiinteistötekniikan professori Arvo Vitikaisen Teknillisessä korkeakoulussa 9.11.2004 pitämään julkiseen virkaanastujaisesitykseen.

Tilusjärjestelyillä tarkoitetaan maanmittaustoimituksia, joissa kiinteistöjen tiluksia järjestelmällä parannetaan järjestelyalueen pirstoutunutta tai muuten epäkelvää kiinteistöjaotusta ja edistetään näin kiinteistöjen tarkoituksenmukaista käyttöä.

Tilusjärjestelyt voidaan jaotella niiden tavoitteiden ja toimitusmenettelyn perusteella kolmeen pääryhmään: uusjakoihin, rakennusmaan järjestelyihin ja muihin erityisiin tilusjärjestelyihin. Uusjako on kiinteistönmuodostamislain mukainen maaseutualueen tilusjärjestely. Sen tavoitteena voi olla esimerkiksi tilusrakenteeltaan pirstoutuneiden maatilojen tuotanto-olosuhteiden parantaminen tai vahvistetun suojeluohjelman mukaisen suojelualueen toteuttaminen. Rakennusmaan järjestelyn tavoitteena taas on tuottaa tai rakennettuja alueita järjestelmällä uudistaa kiinteistörakenteeltaan pirstoutuneet alueet rakentamiskelpoisiksi kiinteistöyksiköiksi. Erityisiä tilusjärjestelyjä ovat tie- ja lunastuslainsäädännön perusteella (YITL 65 §; YksTL 38a §; LunL 23–26 §) sekä eräiden vesistöhankeiden yhteydessä (lait 31/80 ja 451/88) tehtävät yleensä tilusvaihtotyyppiset järjestelyt. Myös kahden tai useamman kiinteistön väliset pakolliset tilusvaihdot luetaan mukaan tilusjärjestelytoimituksiin. Niiden toteuttamisessa voi tapauskohtaisesti olla piirteitä joko uusjaosta tai rakennusmaan järjestelystä. Tässä esityksessä tarkastelen jatkossa maaseutualueisiin kohdistuvia tilusjärjestelyjä, joiden toteuttamismenetelminä käytetään kiinteistönmuodostamislain mukaista uusjakoa.

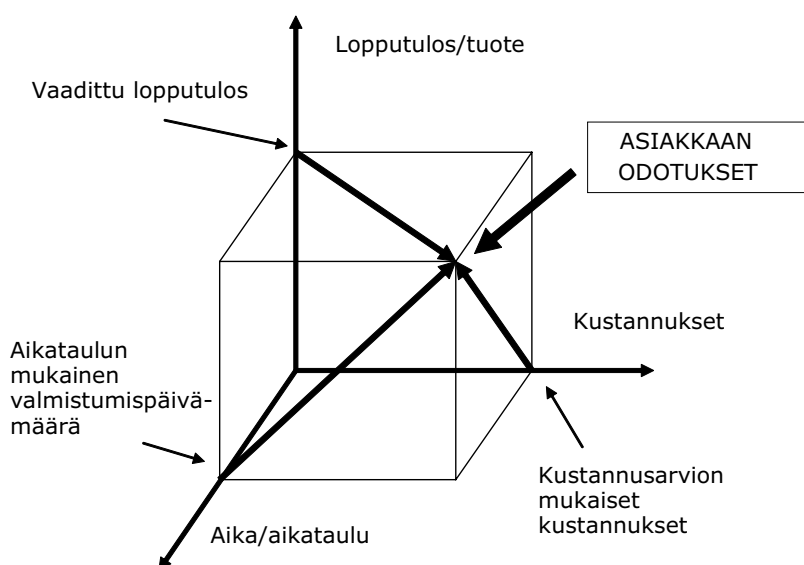
Ensimmäinen koko maan kattanut tilusjärjestely Suomessa oli isojako. Tämä yleensä valtiovallan pakkopäätöksellä, ilman maanomistajien myötävaikutusta käynnistetty maareformi tehtiin Etelä- ja Keski-Suomessa sekä Pohjanmaalla pääosin aikavälillä 1750–1900. Lapissa viimeiset isojat saatiin päätökseen 1960-luvulla. Isojako loi perustan nykyiselle maaseutualueidemme kiinteistörakenteelle. Sen päätavoitteita oli koota pirstaleiset pelto- ja niittykappaleet yhteen isoiksi tuotantolohkoiksi ja purkaa metsien yhteisomistus jakamalla metsät talojen yk-

## TILUSJÄRJESTELYPROSESSI



Tilusjärjestelyprosessi koostuu 1) tarveselvitysvaiheesta, jossa tutkitaan hankkeen edellytykset, 2) inventointi- ja suunnitteluvaiheesta, jossa tarvittavat tilusjärjestelyt suunnitellaan ja 3) toteutusvaiheesta, jossa uusi kiinteistörakenne otetaan käyttöön. Tilusjärjestelyjen yhteydessä hankkeessa voidaan suorittaa esim. tie- ja kuivatusverkon perusparannuksia.

## TILUSJÄRJESTELYHANKE



Tilusjärjestelyhankkeen tulos, aikataulu ja kustannukset vaikuttavat sen kokonaistavoitteiden toteutumiseen eli niihin odotuksiin, joita asiakkaalla on tilusjärjestelyn suhteen.

sityissomistukseen. Isojaon jälkeen muutokset maaseutukylien kiinteistöoloissa olivat varsin rauhallisia aina 1990-luvulle saakka. Tarvetta kiinteistöolojen parantamiseen ei normaalisti ollut muutoin kuin tapauksissa, joissa isojaon lopputulos oli jäänyt huonoksi tai joissa esimerkiksi maanomistajien itsensä suorittamien sovintojakojen johdosta tilusrakenne oli pirstoutunut. Näiden isojaon jälkeen havaittujen epäkohtien korjaaminen tehtiin mahdolliseksi uuden tilusjärjestelyn, uusjaon avulla jo vuonna 1848 annetussa asetuksessa.

Vastuu uusjakojen toimeenpanosta on ollut Maanmittauslaitoksella ja uusjakoja onkin vuoden 1848 jälkeen tehty Suomessa yhtäjaksoisesti yhteensä noin 2,5 miljoonan hehtaarin alueella. Uusjaon kohteena on ollut noin puolet entisen Uudenmaan läänin, neljäsnes entisen Hämeen läänin, viidennes entisen Turun- ja Porin läänin sekä noin kolmasosa entisen Vaasan läänin maa-alueista. Uusjakoja on luonnehdittu toimitusprosesseiltaan jäykiksi ja kaavamaisiksi sekä ominaisuuksiltaan alueellisiksi, kokonaisvaltaisiksi ja osapuoliin nähden yhdenmukaisiksi. Luonteenomaista 1990-luvulle saakka toteutetuissa järjestelyhankkeissa on ollut myös järjestelyalueiden suuri koko ja erityisesti hankkeiden pitkä läpimenoaika (vielä 1970-luvun jälkeenkin lopetetuissa toimituksissa keskimäärin 8–12 vuotta). Uusjakotoimitukset ovat pyrkineet olemaan mustia aukkoja, jotka ovat imeneet itseensä kaikki niihin ohjatut resurssit, ilman että niiden kustannusarvion pitävyys, hankkeiden lopullinen sisältö tai läpimenoaika juurikaan olisivat olleet ennustettavissa.

### Muutoksia tilusjärjestelyjen toimintaympäristössä

Suomen liittyttyä Euroopan Unioniin vuonna 1995 maatalouden keskeiseksi strategiaksi uuteen tilanteeseen sopeutumisessa on tullut tilakoon kasvattaminen ostamalla tai vuokraamalla tuotannosta luopuvien viljelijöiden tiluksia. Tilakoon suurentamisella pyritään alentamaan tuotannon yksikkökustannuksia ja varmistamaan riittävä tulovirta viljelijäperheen toimeentulon turvaamiseksi. Tämän rakennemuutoksen voimakkuutta kuvaa se, että ajanjaksona 1995–2003 aktiivitilojen keskimääräinen tilakoko kasvoi 21,7 peltihehtaarista 30,6 hehtaariin ja yli 50 ha:n suuruisten tilojen osuus tiloista nousi 6,5 %:sta 16,7 %:iin.

Vuokratun pellon ala tiloilla kasvoi vastaavasti samana ajanjaksona noin 22 %:sta noin 32 %:iin.

Maatilojen lukumäärä on v. 1995–2003 vähentynyt 100 000 maatilasta noin 73 000 maatilaan. MTT taloustutkimuksen lokakuussa 2004 esittämän arvion mukaan tilamäärä supistuu edelleen vuoteen 2010 mennessä noin 55 000 tilaan ja vuonna 2020 se on noin 35 000 kpl. Kun kokonaispeltoala on tilojen lukumäärän vähetessä kuitenkin pysytellyt runsaassa 2 miljoonassa hehtaarissa ja peruslohkojen lukumäärä noin miljoonassa kappaleessa, on peltolohkojen keskikoko edelleen vain



**Tilusjärjestelyjen avulla voidaan maaseutalueiden kiinteistörakennetta parantaa kokoamalla useisiin palstoihin pirstoutuneet peltokappaleet yhteen suuremmiksi tuotantolohkoiksi.**



noin 2 hehtaaria. Se merkitsee sitä, että parhaillakin alueilla noin puolet ja huonoimmilla alueilla kolme neljästä peltolohkosta on kooltaan alle 2 hehtaaria.

Kun tutkimusten mukaan peltolohkojen minimikoko nykyaikaista tuotantotekniikkaan käytettäessä tulisi olla vähintään noin 3,5 hehtaaria, merkitsee tämä maanmittausneuvos **Väinö Ylikankaan** tekemän selvityksen perusteella sitä, että

vähintään 750 000 hehtaaria peltoa tulee lähitulevaisuudessa tavalla tai toisella järjestellä tuotantolohkokooltaan suuremmiksi.

Tuotantorakenteen muutoksen seurauksena tilojen kiinteistörakenne siis huononee nopeasti, koska maatilojen koon kasvu tapahtuu pääsääntöisesti tuotantolohkojen lukumäärää kasvattamalla, ilman että peltolohkojen koko juurikaan suurensi. Merkillepantavaa on myös se, että tilusten pirstoutumisen kohdistuu tuotantoon jatkaviin ja laajentaviin maatilayrityksiin. Kehitys on selitettävistä lisämaasta käytävällä kilpailulla. Kaikki tuotantoon jatkavat viljelijät ovat yleensä halukkaita kasvattamaan yrityksensä kokoa lisämaahankinnoilla. Tällöin ostettavat tai vuokrattavat pelto eivät läheskään aina tule sen haltuun, jolle ne parhaiten sopisivat ja vaikka tulisivatkin, niin vanhan kiinteistöjaotuksen mukainen tie- ja kuivatusverkko kuitenkin jää pirstotomaan tiluksia. Uhkana on, ettei tilakoon kasvulla tavoiteltuja rationalisointihyötyjä saavuteta tilojen kiinteistörakenteen heikentyessä. Myös tuottajat ovat havainneet tämän riskin, mikä näkyy maanomistajien tekemien tilusjärjestelyjen tarveselvitysaloitteiden voimakkaana kasvuna.

### Tilusjärjestelyille on kysyntää

Syynä tarveselvityspyyntöjen kasvuun on se, että maanomistajien näkökulmasta tilusjärjestelyjen tavoitteena on aina tuotantoresurssien käytön tehostaminen tilanteessa, jossa tuotannon taloudellisessa ympäristössä on tapahtunut perusteellisia muutoksia. Jos nimittäin uuden tilanteen mahdollistamia taloudellisia hyötyjä (tulonlisäyksiä) ei voida saavuttaa olemassa olevan kiinteistörakenteen vallitessa, maanomistajille syntyy välitön tarve tilustensa järjestelyihin. Tämä maanomistajalähtöinen järjestelytarve on Suomessa näkynyt aikaisemmin uusjakojen (isojaon järjestelyjen) kysynnän voimakkaana kasvuna esimerkiksi 1870-luvulla, kun maatalouden tuotantosuunta nopeasti muuttui viljanviljelystä karjataloustuotantoon ja kun samanaikaisesti otettiin käyttöön uusia tuotantovälineitä, muun muassa hevosvetoiset niitto- ja haravakoneet. Edellytyksenä maanomistajien aloitteelle tilusjärjestelyhankkeen käynnistämiseksi on todettu lisäksi olevan sen, että järjestelyn hyödyt selvästi näyttävät kattavan maanomistajien maksettavaksi

tulevat kustannukset ja että on olemassa uskottava toimitusmenettely ja puolueetomaksi koettu toteuttamisorganisaatio järjestelyn toteuttajaksi.

## Uusimuotoinen tilusjärjestely

Maanmittauslaitos on tilusjärjestelystrategiassaan vuosille 2002–2006 ennakoitunut tilusjärjestelyjen toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten lisäävän tilusjärjestelyjen kysyntää. Tilusjärjestelyresurssien niukkuudesta johtuen uudet tilusjärjestelyhankkeet halutaan suunnata kohteisiin, joissa järjestelyjen tulokset on hyödynnettävissä nopeasti. Uudet järjestelyhankkeet halutaan samalla rajata järjestelyalueeltaan huomattavasti entistä pienemmiksi. Pyrkimyksenä on vain kiireellisimpien ongelmien ratkaiseminen nopealla aikataululla siten, että uusimuotoisten tilusjärjestelyjen kestoaikatavoitteeksi on asetettu 4–5 vuotta.

Näissä uusimuotoisissa tilusjärjestelyissä Maanmittauslaitos tarjoaa asiakkaille myös uutta, asiakaslähtöistä toimintamallia. Mallissa tilusjärjestelyhankkeen sisältö selvitetään ennen järjestelyn aloittamista tapauskohtaisesti kiinteistöjen tosiasiallisen käytön ja asiakkaiden muutostavoitteiden ja -halukkuuden pohjalta. Samalla päätösvalta järjestelyjen sisällöstä ja toteuttamisesta halutaan antaa yksiselitteisesti maanomistajille. Myös tilusjärjestelyjen toteutuskeinot ja laajuus joustavat olosuhteiden ja tarpeiden mukaan. Toimenpiteet voivat koskea yhtenäistä aluetta, muutamien maanomistajien tiluksia, tie-, kuivatus- tai esimerkiksi suojeluhankkeiden hoitamista tai olla osa kyläsuunnitelman toteuttamisesta.

Vanhakantaisten, viranomaisohjautuvien tilusjärjestelyjen käyttö halutaan laitoksen strategisten linjausten mukaan rajata vastaisuudessa vain niihin tapauksiin, joissa järjestelyn tarpeen on synnyttänyt esimerkiksi jokin lainvoimainen viranomaissuunnitelma (tiesuunnitelma, rautatiehanke, suojelualue, tms.).

## Uhkakuvat

Uusimuotoisten tilusjärjestelyjen 4–5 vuoden läpimenoaikataavoite on erittäin haasteellinen. Siihen pääseminen edellyttää konkreettisia uudistuksia tilusjärjestelyprojektien ennakkosuunnittelussa ja toimitusprosesseissa.

Hankkeille on jo ennen niiden käynnistämistä laadittava yksityiskohtaiset projektiaikataulut, kohdealueet on pystyttävä rajaamaan suppeiksi, toimitusprosessia on pelkistettävä ja se on saatava etupainotteiseksi käyttämällä hyväksi olemassa olevia numeerisia tietoaisteita sekä

yhdistämällä inventointi- ja suunnittelu-tehtäviä, tilusjärjestelyihin liittyvät tie- ja kuivatushankkeet on karsittava minimiin tai niiden toteuttaminen on eriytettävä tilusten järjestelyistä ja hankkeille on lähtökohtaisesti aina saatava alueen maanomistajien laaja kannatus.

Muuten uhkana on, että uusjakoja markkinoivilla toimitusinsinööreillä on Jaakobin ääni, mutta Eesaun kädet. Luvataan enemmän kuin mitä pystytään tekemään. Jos nimittäin tilusjärjestelyprosessia ei uudisteta aidosti, läpimenoaika ei saada supistettua luvutulla tavalla ja toiminnan uskottavuus on mennyttä.

Uhkana on myös se, ettei Maanmittauslaitoksen markkinoimien uusimuotoisten tilusjärjestelyjen toteuttamiseen saada suunnattua riittäviä resursseja. Laitoksen tilusjärjestelystrategiassa on nimittäin arvioitu, että toiminnan laajentaminen koko maan kattavaksi, edellyttää resurssien kasvattamista lyhyellä aikavälillä nykyisestä noin 60 henkilötyövuodesta noin 100 henkilötyövuoteen. Jos kysyntä ruuhkauttaa tuotannon ja tilusjärjestelyt jäävät pinoon odottamaan vuoroaan, maanomistajien halu hankkeiden toteuttamiseen hiipuu varsin nopeasti.

Uusi uhkakuva on ehkä myös se, että me olemme ensimmäistä kertaa tilusjärjestelyjen yli 250-vuotisen historian aikana tilanteessa, jossa niiden kohdealueet taantuvat. Aikaisemmin tilusjärjestelyjä on aina tehty laajenevan maataloustuotannon ehdoilla, mutta nyt maatilojen lukumäärä on vähenemässä viimeksi 1600-luvulla vallinneelle tasolle. Maaseudun autioituminen on otettava huomioon tilusjärjestelyjen tarvetta harjoittaessa. Tilusjärjestelyresursseja ei ole tarkoituksenmukaista suunnata alueille, joiden tulevasta elinvoimaisuudesta ei ole takeita.

Eräs käyttökelpoinen keino tilusjärjestelytoimitusten kustannustehokkuuden lisäämiseksi ja kestoaikatavoitteiden saavuttamiseksi voisi olla Ruotsissa käytössä oleva takuuhintajärjestelmä. Siinä maanmittaustoimisto lupaa tehdä hankesuunnitelmassa yksilöidyn tilusjärjestelyn tiettyyn takuuhintaan (esimerkiksi 300 €/ha). Mikäli hankkeen toimituskustannukset nousevat sovitun hintakaton yli, jää kustannusylitys maanmittaustoimiston vastattavaksi. Kokemusperäisesti Ruotsissa on myös havaittu takuuhinnan käyttöönoton varmentaneen hankkeiden pysymistä suunnitelluissa aikatauluissa.

## Mahdollisuudet

Tilusjärjestelyjä koskeva tutkimus on viime vuosina ollut ilahduttavan vireää

ja monipuolista. TKK:n kiinteistöopin laboratorion tutkijoiden ohella mm. maatalousekonomistit ovat huomanneet tilusjärjestelyjen tarjoamat mahdollisuudet. Tutkimusten mukaan (Ahllund 2003; Myyrä 2002; Vitikainen 2003) tilusjärjestelyjen avulla maatilataloudessa voidaan saavuttaa tuntuvia kustannussäästöjä, maanomistajat ovat kokeneet toteutuneiden hankkeiden lopputulokset yleisesti ottaen myönteisiksi ja tilusjärjestelyprosessia on mahdollista uudistaa siten, että laajuudeltaan kohtuullisen suuruiseksi rajattu tilusjärjestely on mahdollista toteuttaa 4–5 vuodessa.

Suomessa on juuri uudistettu, ajanmukainen tilusjärjestelylainsäädäntö. Maanmittauslaitoksessa on vuoden 2002 alusta otettu käyttöön JAKO-paikkatietojärjestelmän perheeseen kuuluva ajanmukainen jakotoimitussovellus, jolla uudet tilusjärjestelyhankkeet tullaan tekemään. Meillä on ja koulutetaan osaavia ja ammattitaitoisia ihmisiä tilusjärjestelyhankkeiden toteuttajiksi ja alan tutkijoiden ja toimitustuotannosta kentällä vastaavien maanmittareiden kesken on toimivat yhteistyösuhteet. Tässä toimintaympäristössä uusimuotoinen, toimitusmenettelyltään uudistettu tilusjärjestely on mielestäni uusi mahdollisuus maaseutualueille. Sen avulla voidaan tarvittavilta osin parantaa kohdealueen kiinteistörakennetta ja edistää kiinteistöjen tarkoituksenmukaista käyttöä tasatahtiin sen voimakkaan muutoksen kanssa, mikä maaseutukylissä ja maatalouselinkeinossa tällä hetkellä on käynnissä.



**Kirjoittaja on Teknillisen korkeakoulun kiinteistötieteiden professori.**  
**Sähköposti arvo.vitikainen@tkk.fi.**