



# Onko tilusjärjestelyillä

**T**ilusjärjestelytoiminnalla on maassamme takanaan yhtäjaksoinen pitkä historia aika ajoin värikkäine vaiheineen. Tilusjärjestelyjen julkisuuskuvaa ovat usein leimanneet voimakkaat kriittiset kannanotot. Toimintaa on usein syytetty viranomaisjohtoisuudesta, jossa valta on kokonaan toimitusmiehillä sekä edellytyksistä ja laajuudesta päätettäessä että jakosuunnitelmaa vahvistettaessa. Myös toiminnan epädemokraattisuutta on arvosteltu, kun yksikin maanomistaja on saattanut saada järjestelyn vireille. Valtiovalta on kuitenkin pitänyt toimintaa tärkeänä maatalouden kehityksen kannalta. Toimitusmuoto onkin säilynyt sisällöltään ja menettely-

tavoiltaan pääpiirteissään samanlaisena jo 250 vuoden ajan. Lainsäädäntöä on aika ajoin ajanmukaistettu yhteiskunnallisen kehityksen ja maatalouden tarpeiden huomioon ottamiseksi. Valtion taloudellinen tuki tilusjärjestelytoiminnalle on asteittain lisääntynyt koko 1900-luvun ajan ja nykyään toiminnan kustannukset katetaan kokonaan valtion ennakorahoituksella. Merkittävä osa kustannuksista jää myös valtion lopulliseksi menoksi, mikä osaltaan osoittaa valtiovallan käsitystä toiminnan merkityksestä.

Tilusjärjestelyjen osalta sekä menettelyä että tulosta voidaan tarkastella eri näkökulmista. Oikeudenmukaisuus ja

tarkoituksenmukaisuus ovat usein olleet arvioinnin lähtökohtina. Menettelyn oikeudenmukaisuus käsittää tällöin sen, että toimituksen aikana on noudatettu kaikkiin asianosaisiin nähden tasapuolisuutta ja että asianosaiset ovat voineet vaikuttaa toimituksen lopputulokseen. Tätä vaatii sekä julkinen intressi että jokaisen oikeus tulla kuulluksi häntä koskevassa asiassa. Menettelyn tarkoituksenmukaisuus ilmenee siinä, että toimituksen kulku ja käsittely on mahdollisimman nopeaa, varmaa ja edullista.

Maanomistajan vaikutusmahdollisuudet tilusjärjestelyissä ovat usein olleet esillä ja varsinkin toimitusten vastusta-



**Tilusjärjestelytoiminnassa on tällä hetkellä menossa selvä murroskausi. Laajojen maatalousjakojen aika alkaa vähitellen olla ohi ja tilalle on tulossa uusimuotoisia kevyempiä tilusjärjestelyjä maatalousalueilla ja erilaisten maankäyttöhankkeiden toteuttamiseksi tehtäviä hankeuusjakoja.**

- johtohahmot / mielipidevaikuttajat
- vallitseva korkokanta.

Väitöskirjassani olen tutkinut maanomistajien asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia Pietarsaaren seudulla toteutetuissa tilusjärjestelyissä (9 kpl). Toimitukset on toteutettu noin 100 vuoden ajanjakson aikana 1900-luvun alusta lukien ja niistä kuusi oli uusjakoja, kaksi isojaon järjestelyjä ja yksi isojaon täydennys. Neljä toimitusta käynnistyi asianosaisten yksimielisellä päätöksellä ja viidessä tarvittiin oikeuden päätös. Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostivat toimituspöytäkirjat ja paikallislehdessä julkaistut artikkelit (46 kpl), joissa ko. toimituksia käsiteltiin.

Tutkimusaineisto osoitti, että toimitusten odotettavissa oleva pitkä kesto-aika on ollut varsin ongelmallinen maanomistajan kannalta koko 1900-luvun ajan. Se on aiheuttanut epävarmuutta ja vaikeuttanut

# tulevaisuutta?

**Olli Ahllund**

tilusjärjestelyjenn hyötyjen ja kustannusten arviointia.

Kuvassa 2 on esitetty maanomistajan päätöksentekoon tilusjärjestelyssä vaikuttavia seikkoja.

Tutkimusalueella ei jälkeen päin ole esitetty kritiikkiä yhdenkään toimituksen tarpeellisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta tai lopputuloksen oikeudenmukaisuudesta. Vaikutukset ovat yleisesti ottaen osoittautuneet myönteisiksi ja rahoituksen liittynyt epävarmuus ja riskit ovat nopeasti unohtuneet varsinkin niinä aikoina, kun inflaatio on "syönyt" pitkäaikaisten maksujen reaaliarvon. Ainoa todellinen epäonnistuminen tilusjärjestelyjen

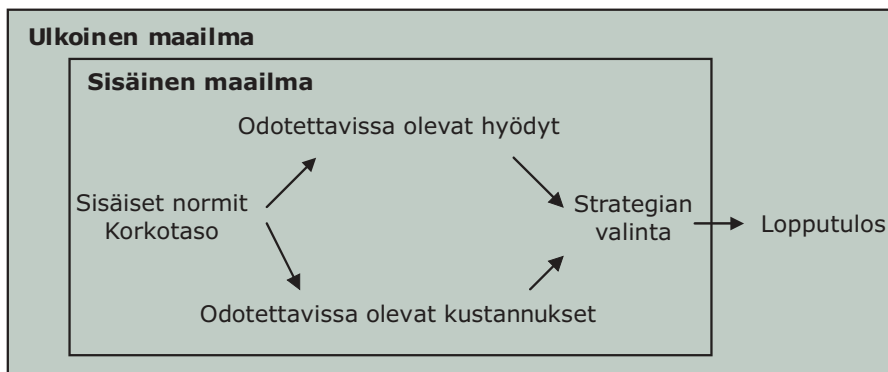
jat ovat pitäneet niitä riittämättöminä. Tilanne on varsin ymmärrettävä, koska tilusjärjestelyn edellytykset täyttyvät usein alueilla, joiden tilussijoitus perustuu vielä pääosin isojaon aikaiseen tilanteeseen. Nykyaikainen koneellinen maatalous tarvitsee toimiakseen hyvin aivan erilaisen tilussijoituksen kuin isojaon aikainen maatalous.

Useat eri tekijät vaikuttavat maanomistajan arviointiin tilusjärjestelyn edullisuudesta ja painotukset maanomistajien välillä voivat vaihdella paljon. Nämä tekijät voidaan yhdistää neljäksi muuttujaksi, jotka ovat: odotettavissa olevat hyödyt ja kustannukset, sisäiset normit sekä

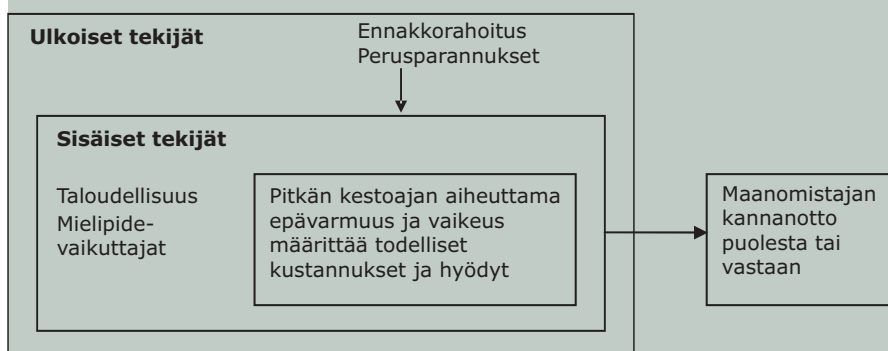
korkotaso. (Ks. kuva 1.) Nämä muuttujat vaikuttavat yksilön valintoihin yleisellä tasolla edellyttäen, että yksilö toimii rationaalisesti.

Tilusjärjestelyjen käynnistämässä on usein ongelmana se, että vaikka järjestelyllä on selvästi saavutettavissa aiempaa parempi tilussijoitus ja taloudellista hyötyä, eivät kaikki maanomistajat kuitenkaan ole halukkaita osallistumaan muutoksen toteuttamiseen ja sen aiheuttamiin kustannuksiin. Päätöksentekoon vaikuttaa tällöin yleensä yksi tai useampi seuraavista tekijöistä;

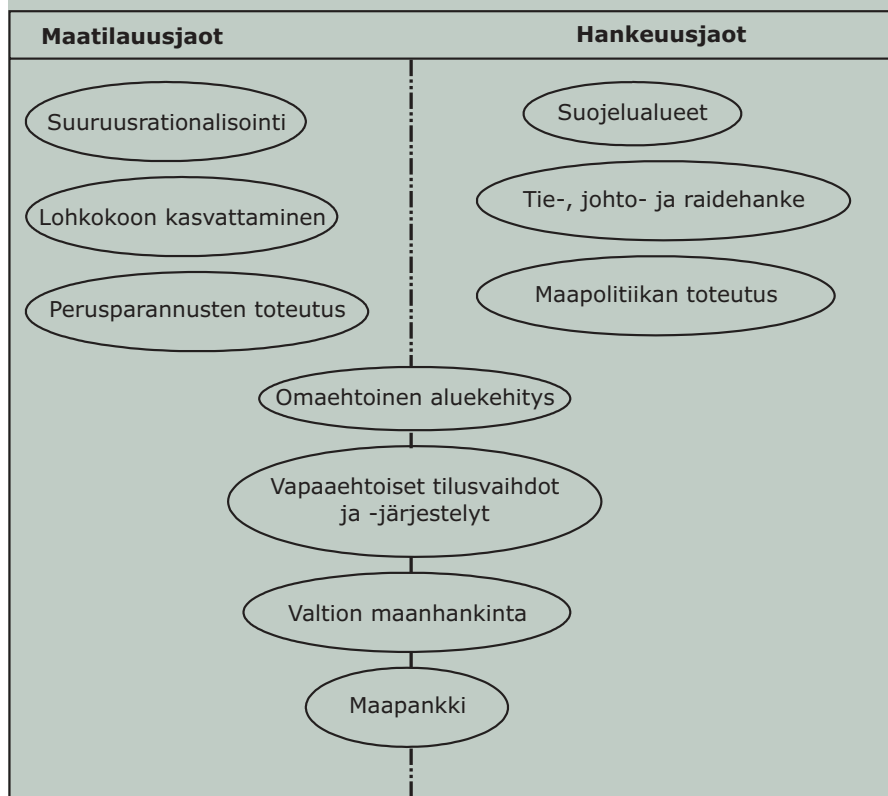
- päätöksentekijöiden lukumäärä
- maanomistajien yhteiset intressit



Kuva 1. Yksilöllisen valinnan sisäinen maailma. (Ostrom 1990, s.37.)



Kuva 2. Maanomistajan päätöksentekoon uusjaossa vaikuttavia seikkoja.



Kuva 3. Tilusjärjestelyjen pääsisältö tulevaisuudessa.

toteuttamisessa on liittynyt toimitusten liian pitkään kesto aikaan. Maanomistajat kritisoivat jo isojaonjärjestelyjen pitkää kesto aika, joka oli kuitenkin verrattain lyhyt verrattuna uusjakojen kesto aikaan. 1900-luvun alussa noin 6–10 vuoden kesto aika pidettiin liian pitkänä, mutta uusjakojen myötä kesto aika on vain pidentynyt. Tutkimusalueen ensimmäiset uusjaot kestivät 15–22 vuotta ja uudemmat, joiden yhteydessä toteutettiin laajoja perusparannushankkeita, ovat kesto ajaltaan pahimmillaan venyneet 30 vuoteen. Oikeuskäsittelyt ovat jonkin verran pidentäneet toimitusten kesto aikoja, mutta pääsyy pitkästä kesto ajasta on kuitenkin toimitusmenettelyssä ja toimitusten toteuttajissa. Maanmittausviranomaisilla on ollut aivan liian positiivinen kuva omista resursseistaan ja kyvyistään toteuttaa uusjakoja kohtuullisessa ajassa.

### Uusjakojen nykytilanne

Isojaonjärjestelyjen ja uusjakojen vilkkaasti toteuttamisaika osui 1900-luvun kolmelle ensimmäiselle vuosikymmenelle, jolloin järjesteltiin vuosittain n. 30 000–50 000 ha:n suuruiset alueet. Tämän jälkeen trendi on ollut tasaisen laskeva ja viime vuosikymmeninä järjestelyjä on toteutettu vajaat 10 000 ha vuosittain. Alueellisesti toiminta on keskittynyt Pohjanmaalle ja kuluvan vuosituhat alussa vireillä oli n. 20 uusjakotoimitusta, jotka käsittivät runsaan 100 000 ha:n suuruisen alueen.

Perinteisten laajojen maatilausjakojen aika alkaa vähitellen olla ohi, sillä viimeisten arvioiden mukaan tällaisten toimitusten tarve vähenee ja 10–15 vuoden sisällä kaikki tarpeelliset toimitukset on pääasiassa toteutettu. Kysyntä onkin jo nyt suuntautunut uusimuotoisiin uusjakoihin, joille on ominaista aiempaa huomattavasti pienempi järjestelyalue ja keskittyminen tiettyjen osaongelmien ratkaisuun nopealla toteuttamisaikataululla. Muutaman viime vuoden aikana tällaisia toimituksia on tullut tai on tulossa vireille useita kymmeniä.

Uusimuotoisten uusjakojen toteuttamisessa puhutaan nykyään jopa alle 5 vuoden toteuttamisajasta kohtuullisena toimituksen läpiviemiselle. Tällainen aikataavoite on erittäin haasteellinen maanmittauslaitokselle ja edellyttää toimintatapojen ja uusjakomenettelyn kehittämistä nykyisestä. Aikaisemmin varsin moni uusjaon toimitushakemus on maannut hyllyssä yli 5 vuotta vain odotamassa käsittelyvuoroaan. Kesto aikojen lyhentäminen on kuitenkin välttämätöntä

sekä toiminnan uskottavuuden että tulosten kannalta, koska nykyään muutokset maatalouden toimintaympäristössä ovat paljon voimakkaampia ja nopeampia kuin aikaisemmin. Viiden vuoden toteuttamisaika edellyttää itse tilusjärjestelyn ja perusparannusten toteuttamisen ainakin osittaista eriyttämistä toisistaan ja tilusjärjestelyalueiden keskikoon huomattavaa pienentämistä aiemmasta. Toimitusten kestoajoja arvioitaessa tulee myös ottaa huomioon toimituksen hakuajankohdan ja varsinaisen alkukokouksen välinen aika, sillä maanomistajan kannalta kestoajaa alkaa viimeistään siitä hetkestä, jolloin hakemus on jätetty. Tarveselvitysten ja mahdollisten muiden selvitysten vaatima aika tulee myös laskea kestoajkaan.

### **Kehitysnäkymiä**

Kuvassa 3 on hahmoteltu tulevaisuuden tilusjärjestelyjen pääsisältöä. Toimituksia tullaan jatkossakin toteuttamaan sekä maatalouden toimintaedellytysten parantamiseksi että maankäyttöhankkeiden toteuttamisen edistämiseksi. Perinteisten maatalousjakojen osalta kehityssuunta on kohti entistä pienempiä toimitusalueita ja sisällöltään aiempaa rajatumpia toimituksia. Todennäköisesti toimitukset tulevat myös ensisijaisesti keskittymään sellaisille alueille, joilla maanomistajien selvä enemmistö tukee järjestelyjen toteuttamista. Valtion maanhankinnan elvyttäminen voisi luoda uusia mahdollisuuksia kehittää tilusjärjestelyjä. Aktiivitulojen lukumäärän voimakas väheneminen tulee jatkumaan ja johtamaan pellonvuokrauksen ja peltopalstojen myynnin lisääntymiseen, mikä osaltaan aiheuttaa uutta tilusjärjestelytarvetta. Muutokset EU:n maatalouspolitiikassa sekä tuen tason että suuntautumisen osalta voivat tulevaisuudessa vaikuttaa merkittäväällä tavalla tilusjärjestelyjen tarpeeseen ja toteuttamisedellytyksiin.

Suojelualueiden toteuttamiseksi on viime vuosina toteutettu paljon hankeusjakoja. Toiminta on kuitenkin sidottu nykyisten suojelualueiden toteuttamiseen ja tällaisten toimitusten tarve lakkaa lähivuosina, kun suojeluohjelmien vaatimat toimenpiteet on toteutettu. Hankeusjakoja voidaan jatkossa käyttää myös mahdollisten uusien suojelualueiden toteuttamisessa, mutta tällaisten hankkeiden kokonaismäärä ei todennäköisesti tule olemaan kovinkaan suuri. Tieshankkeiden yhteydessä tehdyistä hankeusjaoista on saatu hyviä kokemuksia, mutta en usko, että tällaisten toimitusten lukumäärä kasvaisi merkittävästi tulevaisuudessa.

Maapolitiikan toteuttamiseksi tehtävien uusjakojen osalta on jo 1960-luvulla ollut kaavoitusalueiden jakolaisa säädöksiä ns. kaavauusjaoista, mutta toimitusmenettelyä ei käytetty toivotulla tavalla. Kiinteistönmuodostamislakiin sisältyvät rakennusmaan järjestelyä koskevat säädökset näyttävät myös jäävän kuolleeksi kirjaimeksi lakiin, sillä ainakaan vielä ei niiden perusteella ole toteutettu järjestelytoimituksia. Hankeusjako, jossa yhdistettäisiin uusjakomenettely ja maankäyttö- ja rakennuslain säädökset, voisi olla uusi vaihtoehto. Maapoliittinen hankeusjako voisi perustua kunnan ja yksityisten maanomistajien väliseen maankäyttö-sopimukseen, jossa osapuolet sopisivat alueen kaavoituksen ja toteuttamisen periaatteista sekä kustannusten jakautumisesta. Tämän jälkeen toimitusmiehet sovittaisivat hankeusjaoissa yhteen osapuolten tavoitteet sekä tilusten järjestelyn että kustannusten jakautumisen osalta. Tässä yhteydessä voitaisiin esimerkiksi muuntaa maanomistajien osuus kustannuksista maa-alueiksi, jotka uusjaon jakosuunnitelmassa siirtyisivät kunnalle. Varsinkin heinäkuussa 2003 voimaan tulleet maankäyttö- ja rakennuslain uudet säädökset (222/2003) maanomistajien velvollisuudesta osallistua kunnallistekniikan rakennuskustannuksiin avaavat uusia mahdollisuuksia tehostaa kunnallista maapolitiikkaa.

Maapoliittisen hankeusjaon avulla olisi mahdollista tehostaa pienten ja keskisuurten kuntien maapolitiikkaa ja sen avulla voitaisiin tarvittaessa saada käyttöön yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta edullisimmat alueet. Myös maanomistajien vaikutusmahdollisuudet ja vaihtoehdot lisääntyisivät nykyisestä. Puolueeton toimitusmenettely taas varmistaisi maanomistajille mahdollisimman oikeudenmukaisen lopputuloksen, eikä hänen omaan edunvalvontaansa liittyisi yhtä suuria riskejä kuin tällä hetkellä.

Kuntien käytännön maapolitiikan hoidon kannalta vapaaehtoisten kauppojen ja pakkotoimenpiteiden välinen ero on usein liian suuri. Monissa kunnissa ei periaatteellisista tai poliittisista syistä haluta käyttää lain suomaa pakkokeinoja ja tällöin vaihtoehdot ovat vähissä, mikäli vapaaehtoiisiin sopimuksiin ei päästä. Tällaisissa tapauksissa hankeusjaon tyyppiset puolueettoman osapuolen toteuttamat toimenpiteet voisivat avata käyttökelpoisen tien tarkoituksenmukaiselle maapolitiikalle.

Tilusjärjestelytoiminnassa on tällä hetkellä menossa selvä murroskausi. Laajojen

maatalousjakojen aika alkaa vähitellen olla ohi ja tilalle on tulossa uusimuotoisia kevyempiä tilusjärjestelyjä maatalousalueilla ja erilaisten maankäyttöhankkeiden toteuttamiseksi tehtäviä hankeusjakoja. Hakemuksia uusimuotoisten kevyiden tilusjärjestelyjen toteuttamiseksi on jätetty paljon ja toiminta näyttää laajentuvan perinteisen uusjakoalueen ulkopuolelle. Maanmittauslaitoksen tulisikin reagoida nopeasti uuteen tilanteeseen ja lisätä merkittävästi uusjakoresursseja, jotta tilaisuus tilusjärjestelytoiminnan kehittämiseen ja uuteen suuntaamiseen ei menisi ohi suun. Pelättävissä on, että maanomistajien innostus ja kiinnostus hiipuu nopeasti, mikäli hakemukset jäävät hyllyyn pölyttymään tai toimituksia ei saada riittävän nopeasti käyntiin ja toteutettua. Koko toiminnan tulevaisuus voi olla vaakaaludalla, jos nykyistä tilannetta ei hoideta onnistuneesti. Uskallusta ja resursseja pitäisi riittää myös tilusjärjestelyjen tuotekehitykseen, kuten esimerkiksi maapoliittisten uusjakojen kehittämiseen ja tuotteistamiseen yhdessä kuntasektorin kanssa. Tilusjärjestelyjen käyttö voikin lähivuosina lisääntyä merkittävästi nykyisestä, mikäli maanmittauslaitos lisää panostustaan toimintaan. Tilanne on haasteellinen ja nähtäväksi jää miten tässä tehtävässä onnistutaan.

**Kirjoittaja on tekniikan tohtori,  
joka työskentelee Pietarsaaren  
kaupungingeodeettina.  
Sähköposti  
olli.ahllund@jakobstad.fi.**

### **LÄHTEET:**

- Ahllund, O. (2004). Maanomistajan asema ja vaikutusmahdollisuudet tilusjärjestelyissä, erityisesti Pedersöressä isojaosta nykypäivään. (Väitöskirja saatavilla tekijältä.)  
Ostrom, E. (1990). Governing the commons.