

Tilusjärjestelyt maapolitiikan toteuttamisen välineenä

TkT Olli Ahllund

Perinteisiä tilusjärjestelyjä on toteutettu Suomessa aina isojaon ajoista lähtien maatilatalouden toimintaedellytysten parantamiseksi. Toiminta on ollut varsin vakiintunutta siinä mielessä että isojaon järjestely- ja uusjakotoimituksia on toimeenpantu keskeytyksettä aina tähän päivään saakka. Viime vuosien aikana toiminnassa on ollut havaittavissa selvä murros, kun ns. hankeuusjakoja on alettu toteuttaa KML:n säädösten perusteella. Toimitusmenettelyä on muokattu ja sovellettu uusien tehtävien käsittelyyn. Varsinkin suojelualueiden toteuttamisesta saadut tulokset ovat olleet hyviä ja kannustavat toimintatapojen edelleen kehittämiseen.

Erityisesti kaavoitettua aluetta koskevan uusjaon säädökset saatiin 1960-luvulla KaavJL:n myötä ja ne koskivat vahvistetun kaavan perusteella tehtävää kiinteistöteknistä järjestelyä, jonka avulla edistettiin kaavan toteuttamista. Myös KML sisältää vastaavanlaisia säädöksiä, jotka koskevat rakennusmaan järjestelyä. Säädösten toteuttaminen on ollut vähäistä, sillä KaavJL:n mukaisia kaavauusjakoja toteutettiin vain muutamia ja KML:n mukaisia rakennusmaanjärjestelyjä ei ole toteutettu vielä yhtään. Syitä tähän voi vain arvailla, mutta ilmeisesti maanomistajat ja kaavojen toteuttajat ovat ratkaisseet kaavojen toteuttamiseen liittyvät kiinteistötekniset ongelmat muilla tavoin kuin uusjaolla.

Kaavauusjako ja rakennusmaan järjestely koskevat vahvistettua kaava-aluetta ja pääasiassa sen kiinteistöteknistä toteuttamista. Kaavan toteuttamisen aikatauluun sekä toteuttamiskustannusten jakautumiseen kunnan ja maanomistajan välillä liittyviin seikkoihin ei näissä toimituksissa voida ottaa kantaa, mikä kunnan kannalta on ongelmallista. Kaavojen toteutumisen aikataulu voi kunnan kannalta olla hyvinkin tärkeä ja taloudellisesti merkittävä seikka. Varsinkin Etelä-Suomessa kaavoituksesta on näyttänyt tulleen pullonkaula pientalorakentamiselle. Kunnat eivät pysty kaavoittamaan riittävästi maata rakentamiseen ja ongelman ratkaisuksi on usein ehdotettu yksityisten omistamien maa-alueiden kaavoituksen lisäämistä niissä tapauksissa, joissa kuntien omistuksessa ei ole riittävästi raakamaata. Yleisesti ottaen kunnilla ei pitäisi olla ongelmia raakamaan riittävyyden suhteen, sillä kunta-liiton tilastojen mukaan raakamaavaranto oli v. 2002 keskimäärin yli 500 ha niissä kunnissa (66 kpl), jotka vastasivat liiton kyselyyn. Mitä ilmeisimmin kunnat eivät kuitenkaan omista riittävän yhtenäisiä raakamaa-alueita ja näin ollen yksityisten omistamia alueita pitäisi myös kaavoittaa. Maankäytösopimusten käyttö on vilkastunut (95 kpl vuonna 2002), mutta tämäkään ei ole turvannut tonttimaan riittävää tarjontaa. Perinteiset maapoliittiset toimenpiteet kuten lunastus ja etuosto-oikeus eivät myöskään ole tarjonneet ratkaisua ongelmaan, sillä raakamaan lunastuksia ei tehty yhtään vuonna 2002 ja etuosto-oikeuttakin käytettiin vain 17 kertaa, kun sitä olisi voitu käyttää lähes 2 700 kaupassa. Myös rakentamiskehotusten käyttö on suhteellisen vähäistä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että maankäytösopimusmenettely on muodostumassa tärkeimmäksi maapoliittiseksi työkaluksi. Menettely ei ole täysin ongelmaton, sillä kunnan asema on useimmiten erittäin vahva verrattuna yksityiseen maanomistajaan ja tällöin saatetaan joutua sopimusoikeudellisesti hankaliin tilanteisiin, joissa voidaan jälkikäteen kyseenalaistaa koko sopimuksen pätevyys.

Kunnan kannalta on tärkeää saada yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta edullisimmat alueet käyttöön oikeaan aikaan. Helpoimmin tämä tietysti onnistuu niissä tapauksissa, joissa kunnalla on mahdollisuus kaavoittaa kokonaan tai pääosin itse

omistamiaan alueita. Käytännössä tilanne ei läheskään aina ole näin edullinen vaan myös yksityisten omistamia alueita joudutaan kaavoittamaan, mikäli halutaan saavuttaa tarkoituksenmukainen yhdyskuntarakenne. Tällöin kaavoitettujen alueiden rakentuminen nousee ensisijaiseksi ongelmaksi. Markkinavoimat eivät aina ratkaise tätä ongelmaa vaan itse maanomistajiin liittyvät seikat ovat ratkaisevia. Keskeneräiset asuntoalueet aiheuttavat kunnille ylimääräisiä menoja, kun kunnallistekniset verkostot ovat vajaakäytössä. Kunnan on myös vaikeampi vaikuttaa tonttimaan hintatasoon, mikäli yksityiset maanomistajat vastaavat suuresta osasta tontinluovutuksista. Käytäntö on osoittanut, että suuri yksityinen tonttitarjonta ei automaattisesti johda tonttien edulliseen hintatasoon. Kunnan osalta se usein johtaa ylimääräisiin kunnallisteknisiin kustannuksiin verkoston vajaakäytön takia.

Monet eri tekijät voivat vaikuttaa maanomistajan haluttomuuteen myydä raakamaata tai jo kaavoitettuja alueita. Maa- ja metsätaloutta elinkeinona harjoittavan osalta kyseessä voi olla ammatinharjoittamisen jatkuminen ylipäättään. Myyntihalukkuuteen voi vaikuttaa tunneside maahan ja myös se, ettei myyntiä nähdä taloudellisesti tarpeellisena, koska maaomaisuutta usein pidetään vakaana sijoituksena. Monessa tapauksessa vasta perinnönjako johtaa myyntihalukkuuteen. Halukkuus osallistua kunnallisteknisiin kustannuksiin on luonnollisesti alhainen niiden maanomistajien osalta, jotka eivät ole aikeissa luopua omistuksestaan tai itse toteuttaa kaavaa.

Kaavojen toteuttamiskustannusten vastuunjaon uudistamista koskeva MRL:n muutos (222/2003) tuli voimaan 1.7.2003. Lakimuutos velvoittaa asemakaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistumaan kunnalle kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Uudistuksen päätavoitteena oli parantaa kuntien mahdollisuuksia ylläpitää riittävää tonttitarjontaa ilman, että kaavojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat esteenä. Maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin on pyrittävä sopimaan (MRL 91 a§) ja laki korostaa maankäyttösopimusten ensisijaisuutta. Mikäli sopimukseen ei päästä, kunta voi tiettyjen edellytysten täytyessä periä maanomistajalta kehittämiskorvausta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Maankäyttösopimuksilla voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia kunnan ja maanomistajien välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Sopimukset voivat koskea esimerkiksi kaava-alueen toteutuksen ajoitusta tai maanomistajan osallistumista kustannuksiin laajemminkin kuin mikä on mahdollista kehittämiskorvauksella.

MRL:n uudistus antaa mahdollisuuden kehittää maapoliittista uusjakoa yhdistämällä maankäyttösopimuksen ja hankeusjaon toimitusmenettelyn yhdeksi kokonaisuudeksi. Maapoliittinen hankeusjako perustuisi kunnan ja yksityisten maanomistajien väliseen maankäyttösopimukseen, jossa osapuolet sopisivat alueen kaavoituksen ja toteuttamisen periaatteista ja kustannusten jakautumisesta. Sopimuksen sisällön yksityiskohtaisuus voisi vaihdella tapauskohtaisesti, jolloin osa päätöksistä voisi jäädä tehtäväksi hankeusjaossa. Toimitusmiehet sovittaisivat hankeusjaossa yhteen osapuolten toiveet sekä tilusten järjestelyn että kustannusten jakautumisen osalta niiden tavoitteiden ja sopimusehtojen perusteella, jotka sisältyvät osapuolten tekemään maankäyttösopimukseen. Tässä yhteydessä olisi esimerkiksi mahdollista muuntaa maanomistajien osuus kustannuksista maa-alueiksi, jotka hankeusjaon jakosuunnitelmassa siirtyisivät kunnalle.

Maapoliittisen uusjaon toteuttamiseksi laadittavassa maankäyttösopimuksessa on kunnan kannalta keskeistä sopia rakentamisen aikataulusta ja mahdollisuuksista toteuttaa alueen kunnallistekniikka vaiheittain rakentamisen edistymisen myötä sekä kunnallisteknisten korvausten suorittamisen aikataulu. Tällöin uusjaossa tilukset sovitettaisiin tulevaan rakentamiseen siten, että niiden maanomistajien tilukset, jotka ovat halukkaita heti luovuttamaan tontteja rakentajille tai itse toteuttavat rakentamisen, sijoitetaan niille alueille, joille kunnallistekniikka rakennetaan ensin. Maanomistajat, jotka eivät heti ole kiinnostuneita kaavan toteuttamisesta voisivat saada tiluksensa kaava-alueen niistä osista, jotka on tarkoitus

toteuttaa viimeisenä. Kunnallistekniset korvaukset suoritettaisiin joko sitä mukaan kuin kunnallistekniikkaa rakennetaan tai sitä mukaan kuin tontit rakentuvat.

Kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa tontinluovutuksiin voitaisiin parantaa niissä tapauksissa joissa kunnan alkuperäinen maanomistus alueella on vähäistä muuntamalla kunnallisteknisiä korvauksia maa-alueiksi ja/tai poikkeamalla osittelusta kunnan hyväksi. Mikäli halukkaita maanomistajia ei löydy vapaaehtoisesti voisivat toimitusmiehet päättää, että osittelusta poiketaan tasapuolisesti kaikkien osalta ja/tai tietty osuus kunnallisteknisistä korvauksista muunnetaan kaikkien maanomistajien osalta maa-alueiksi. Menettely takaisi maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja lisäksi kunnan mahdollisuuksia ohjata tontinluovutuksia. Vapaaehtoisuuden pohjalta tasapuolisuudesta voisi poiketa, jolloin menettelyyn saadaan lisää joustavuutta. Tässä yhteydessä olisi myös mahdollista käyttää kunnan kaava-alueen ulkopuolella olevaa maaomaisuutta vaihtomaana sellaisten maanomistajien osalta, jotka esimerkiksi haluavat jatkaa maa- ja metsätalouden harjoittamista ja joiden toiminnan kaava-alueen toteuttaminen voisi vaarantaa. Kunta osoittaisi mahdolliset vaihtomaat ja toimitusmiehet vastaisivat alueiden arvonmäärittämisestä uusjaon yhteydessä. Maankäyttö-sopimukseen voisi myös sisältyä määräaika tonttien luovutukselle ja siihen liittyvä optio kunnalle saada ostaa ennalta sovittuun hintaan ne tontit, joita ei ole määräaikaan mennessä toteutettu. Tällainen sopimusehto voisi hillitä maan hinnan kohoamista, mikäli tarjonta olisi riittävää kysyntään nähden.

Kunnan asema on merkittävästi vahvempi kuin yksityisen maanomistajan neuvoteltaessa maankäyttö-sopimuksen laatimisesta. Asetelmaa voidaan kuitenkin perustella sillä, että kunta luo toimenpiteillään tekniset mahdollisuudet rakentamiseen ja alueen maanarvon kohoamiseen. Maanomistajien välillä on myös suuria eroja lähtökohdissa, koska toiset voivat olla hyvinkin kiinnostuneita saamaan rakennusoikeutta toisten ollessa jopa kielteisiä koko kaavoitukseen ja myös toteutuksen ajoituksen suhteen voi olla suuria vaihteluja. Maanomistajien tasapuolinen ja joustava erilaisia mahdollisuuksia huomioiva kohtelu on mahdollista maankäyttö-sopimuksilla joiden sisältöä edellä on kuvattu. Maanomistajalle se tuo sekä taloudellista hyötyä että varmuuden alueen rakentamisen aikataulusta. Rakentamisen aikataulu voi olla nopea tai hidaskin sen mukaan mitkä ko. maanomistajan tarpeet ja toiveet ovat. Menettely jättää maanomistajalle valinnan mahdollisuuksia eri vaihtoehtojen välillä, jolloin esimerkiksi nykyisen lainsäädännön mukaiseen lunastukseen liittyviä pakkotoimia ei tarvita. Yhteistyö ja mahdollisuudet omiin valintoihin korostuvat tällaisessa toiminnassa.

Maapoliittisen uusjaon 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 tasapuolisen ja oikeudenmukaisen lopputuloksen, eikä maanomistajien omaan edunvalvontaan liittyisi yhtä suurin riskejä kuin tällä hetkellä.

Kuntien käytännön maapolitiikan hoidon kannalta vapaaehtoisten kauppojen ja pakko-toimenpiteiden välinen ero on usein liian suuri. Monissa kunnissa ei periaatteellisista tai poliittisista syistä haluta käyttää lain suomaa pakkokeinoja ja tällöin vaihtoehdot ovat vähissä, mikäli vapaaehtoisiin kauppoihin tai sopimuksiin ei päästä. Tällaisissa tapauksissa hanke-uusjaon tapaiset puolueettoman osapuolen toteuttamat toimenpiteet voivat avata käyttökelpoisen tien tarkoituksenmukaiselle maapolitiikalle. Maanmittauslaitos on hankeuusjako-toiminnassaan lähtenyt ennakkoluulottomasti etsimään uusia toimintatapoja tilusjärjestelyille ja olisikin toivottavaa, että toimintaa laajennettaisiin kuntasektorille. Kunnilla on jo kokemuksia maankäyttö-sopimuksien laatimisesta ja Maanmittauslaitoksella taas hankeuusjakojen toteuttamisesta. Näitä kokemuksia tulisi yhdessä hyödyntää kehittämällä uusi toimintamalli maapolitiikan välineeksi.