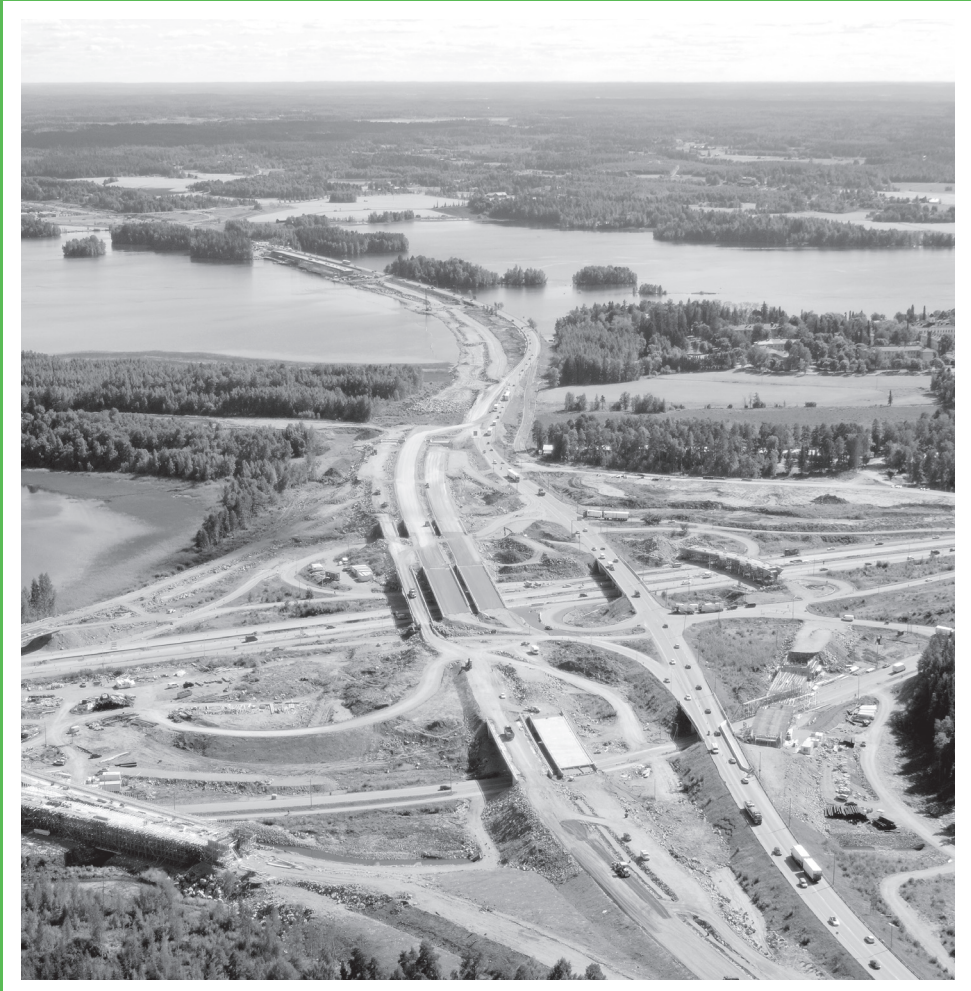


VASTIKEMAAT JA MAAPANKKI MAANKÄYTTÖHANKKEISSA

TUOMO HEINONEN



MAANMITTAUSLAITOKSEN JULKAISUJA NRO 98
KEHITTÄMISKESKUS 2005

VASTIKEMAAT JA MAAPANKKI MAANKÄYTTÖHANKKEISSA

Tuomo Heinonen

Tekniikan tohtorin tutkinnon suorittamiseksi laadittu väitöskirja, joka esitetään Teknillisen korkeakoulun maanmittausosaston luvalla julkisesti tarkastettavaksi maanmittausosaston luentosalissa M1 lokakuun 25. päivänä 2005, klo 12.

Maanmittauslaitoksen julkaisu nro 98

Jakelu:

Maanmittauslaitos
PL 84, 00521 Helsinki

<http://www.maanmittauslaitos.fi>

ISBN 951-48-0187-3 (painettu versio)

ISSN 1236-5084 (painettu versio)

ISBN 951-22-7838-3 (elektroninen väitöskirja: <http://lib.tkk.fi/Diss/>)

Kansikuvan lähde: Tiehallinto

Edesmenneen isäni (1916-2002) muistolle

Alkusanat

Kiinnostukseni tutkimusaiheeseen heräsi vuonna 1996 Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelyasiantuntijoiden opintomatalla Saksaan Niedersachsenin osavaltioon. Saksassa tilusjärjestelyillä ja vastikemaiden käytöllä oli jo tuolloin vuosikymmenien perinteet mm. luonnonsuojelu- ja tiehankkeiden toteuttamisessa. Osittain tuon opintomatkan seurauksena myös Suomessa alettiin kiinnostua entistä enemmän ns. kevyemmistä tilusjärjestelyistä erilaisten maankäyttöhankkeiden toteuttamiseksi. Kiinteistönmuodostamislaindäädäntö oli myös tuolloin uudistumassa sisältäen ensimmäistä kertaa ns. hankeusjakosäännöksen.

Vuoden 1997 alussa avautunut mahdollisuus toimia silloisen Pirkanmaan maanmittaustoimiston ”MOTTI”-tilusjärjestelyprojektin vetäjänä antoi alkusysäyksen tälle väitöskirjakokonaisuudelle. Myöhemmin vuoden 1999 lopun opintomatka Saksaan tutustumaan sikäläiseen Landgesellschaft – maapankkijärjestelmään sekä alan tutkimukseen Technische Universität München’issä auttoi ymmärtämään tutkimuksen vertailukohteeksi valittua saksalaista toimintaympäristöä. Tutkimustyö jatkui seuraavina vuosina vapaa-aikana päivätyön ohella. Tästä seurannut tutkimuksen pitkittyminen ei välttämättä ollut haitallista, sillä näinä vuosina tutkija pääsi seuraamaan läheltä erilaisia tilusjärjestelykokeiluja sekä aiheeseen liittyvän yhteistyön kehittymistä Maanmittauslaitoksen ja sen sidosryhmien välillä. Vuonna 1996 vasta ajatuksen asteella olleet toimintatavat alkavatkin olla tällä hetkellä jo lähes arkipäivää. Käytäntö on osoittamassa teorian tosiksi.

Olen kiitollinen useille minua tutkimuksen kestäessä tukeneille tahoille. Työnantajani Maanmittauslaitos on suhtautunut tutkimukseen erittäin myönteisesti ottaessaan sen aikanaan ’projektisalkkuunsa’. Maanmittausalan edistämissäätiö on apurahan muodossa myös tukenut tutkimusta sen loppuvaiheessa. Parhaimmat kiitokseni ansaitsevat työn valvoja professori Kauko Viitanen sekä sen esitarkastajat professori Kyösti Holma ja tekniikan tohtori Hannu Peltomaa, jotka ovat työn viimeistelyvaiheessa antaneet varteenotettavia parannusehdotuksia sen saattamiseksi tieteellisyyden vaatimukset täyttävään muotoon.

Arvostan myös suuresti perheeltäni saamaa tukea ja ymmärtämystä kuluneiden tutkimusvuosien aikana.

Itä-Jerusalemmissa syyskuussa 2005

Tuomo Heinonen



TEKNILLINEN KORKEAKOULU PL 1000, 02015 TKK http://www.tkk.fi	VÄITÖSKIRJAN TIIVISTELMÄ
Tekijä TkL Tuomo Heinonen	
Väitöskirjan nimi Vastikemaat ja maapankki maankäyttöhankeissa	
Käsikirjoituksen jättämispäivämäärä 7.4.2003	Väitöstilaisuuden ajankohta 25.10.2005
<input type="checkbox"/> Monografia	<input checked="" type="checkbox"/> Yhdistelmäväitöskirja (yhteenveto + erillisartikkelit)
Osasto Maanmittausosasto	
Laboratorio Kiinteistöopin laboratorio	
Tutkimusala Kiinteistötekniikka	
Vastaväittäjä(t) Professori emeritus Pekka V. Virtanen	
Työn valvoja Professori Kauko Viitanen (Työn ohjaaja)	
Tiivistelmä <p>Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, voidaanko yhteiskunnan maankäyttöhankeiden maanhankintaa Suomessa toteuttaa käyttämällä vastikemaita ja ns. maapankkeja. Maankäyttöhanke-esimerkkeinä tarkastellaan tie- ja luonnonsuojeluhankkeita. Suomalaisen toimintaympäristön vertailukohdaksi on valittu Saksa ja siellä käytössä oleva maapankkijärjestelmä.</p> <p>Tutkimus perustuu kotimaisten ja saksalaisten kokemusten sekä toimintaympäristöjen erojen tarkasteluun. „Motti“ -pilottiprojektin kautta (maanhankinta Valtatie 3: a varten) kerätään empiirisiä havaintoja vastikemaan hankinnasta ja käyttömahdollisuuksista Suomessa. Saksalaisen Landgesellschaft -järjestelmän ja saksalaisen "lievemman keinon" periaatteen analyysit antavat vastauksia kysymyksiin, miksi Saksassa käytetään maapankkijärjestelmää ja mihin toimintaympäristön yleisiin edellytyksiin sen toimintakyky perustuu.</p> <p>Vastikemaiden ja maapankkien tarpeen päätellään Saksassa olevan ennen kaikkea seurausta lievemman keinon periaatteen vahvasta asemasta. Maapankkijärjestelmän toimivuus perustuu tutkimuksen mukaan yhteiskunnan tahtotilaan, toimintamallin kysyntään ja kilpailukykyyn, taloudelliseen kannattavuuteen, maapankkiorganisaation osaamiseen sekä pitkäjänteiseen ja vakiintuneeseen toimintaan. Tutkimus kuvaa myös, millainen on maankäyttöhankeiden maanhankintaa hyvin tukevan vastikemaapankin toimintaperiaate.</p> <p>Toimintamallin toteuttamismahdollisuuksista Suomessa todetaan, että erillisellä ja itsenäisellä maapankkiorganisaatiolla ei nykyisissä olosuhteissa ole menestymismahdollisuuksia. Toimintamalli sinänsä on käyttökelpoinen ja toteutettavissa esimerkiksi Metsähallituksen ja TE-keskusten yhteisen maapankkitoiminnon sekä laajempien maankäyttöhankeiden valmistelua tukevan viranomais- ja sidosryhmäverkoston avulla</p>	
Asiasanat vastikemaa, maapankki, maanhankinta, maankäyttöhanke	
Sivumäärä 73 + 135	ISBN (painettu) 951-48-0187-3
ISBN (pdf) 951-22-7838-3	ISBN (muut)
ISSN (painettu) 1236-5084	ISSN (pdf)
Julkaisija Maanmittauslaitos	
Painetun väitöskirjan jakelu Maanmittauslaitos, PL 84, 00521 Helsinki	
<input checked="" type="checkbox"/> Luettavissa verkossa osoitteessa http://lib.tkk.fi/Diss/	



HELSINKI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY P.O. BOX 1000, FI-02015 TTK http://www.tkk.fi		ABSTRACT OF DOCTORAL DISSERTATION	
Author Tuomo Heinonen Lic.Sc (Tech.)			
Name of the dissertation Land for Exchange and Land Banking in Land Development Projects			
Date of manuscript 7th April 2003		Date of the dissertation 25th October 2005	
<input type="checkbox"/> Monograph		<input checked="" type="checkbox"/> Article dissertation (summary + original articles)	
Department	Department of Surveying		
Laboratory	Institute of Real Estate Studies		
Field of research	Land Management		
Opponent(s)	Professor emeritus Pekka V. Virtanen		
Supervisor (Instructor)	Professor Kauko Viitanen		
Abstract			
<p>The goal of the study is to find out if the utilisation of land for exchange and so called land banks is a possible way to implement the acquisition of land for public land development projects. Highway and nature conservation projects are examined as examples of these land development projects. The German environment and land banking system has been chosen as a reference for the Finnish environment.</p> <p>The study is based on comparisons between the domestic and German experiences. The empirical observations of the exchange land acquisition and possibilities to use it are collected through the "Motti" -piloting project (land acquisition for Highway 3). The analyses of the German Landgesellschaft system and the principle of "the mildest means" are giving answers to the questions like why the land banking system is used and on which common requirements of the environment the performance of it is based.</p> <p>The need for the land exchange and land banks in Germany is concluded to be in the first place a result from the strong position of the principle of 'the mildest means'. The performance of the land banking system is based on the will of society; the demand, profitability and competitiveness of the model; the know-how of the organization; and the long-term and stabilized operations of the organization. The study defines and describes also the principle of a well functioning land bank..</p> <p>The prospects of implementing the land banking model in Finland are seen to be limited. A separate and independent land banking organization has little chance of success in present circumstances in Finland. The land banking procedure in itself is usable and it can be put into practice for example by a joint land banking function of the Metsähallitus and TE-centres and by an authority and interest group-network supporting the preparation of the wider public land development projects.</p>			
Keywords land of exchange, land banking, land acquisition, public land development project			
Number of pages	73 + 135	ISBN (printed)	951-48-0187-3
ISBN (pdf)	951-22-7838-3	ISBN (others)	
ISSN (printed)	1236-5084	ISSN (pdf)	
Publisher The National Land Survey of Finland			
Print distribution The National Land Survey of Finland, P.O.Box 84, FI-00521 Helsinki			
<input checked="" type="checkbox"/> The dissertation can be read at http://lib.tkk.fi/Diss/			

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä

Abstract

Alkusanat

1	Johdanto	3
1.1	Tutkimuksen viitekehys.....	3
1.1.1	Käsitteet.....	3
1.1.2	Yhteiskunnan maanhankintakeinot.....	4
1.1.3	Maanhankinnasta tie- ja luonnonsuojeluhankkeissa.....	6
1.1.4	Vastikemaiden tarve tulevaisuudessa	7
1.2	Tutkimuksen suorittaminen	8
1.2.1	Tutkimustehtävä.....	8
1.2.2	Tutkimusmenetelmät.....	9
1.2.3	Tutkimuksen rakenne	10
1.3	Aikaisempi kotimainen tutkimus.....	13
1.3.1	Tapanainen 1981	13
1.3.2	Uudemmat selvitykset.....	13
2	Tutkimuksen aikaisemmat osat	15
2.1	Motti -pilottiprojekti	15
2.2	Landgesellschaft	18
2.3	Lievin keino	21
2.4	Erfahrungen	23
3	Suomalaiset toimijat.....	26
3.1	Yleistä	26
3.2	Asutustoiminta.....	26
3.2.1	Lainsäädäntöä.....	26
3.2.2	Organisaatiot	27
3.2.3	Toiminnan arviointia.....	27
3.3	Myöhempi viranomaistoiminta.....	29
3.3.1	Yleistä	29
3.3.2	Maaseutuviranomaiset	30
3.3.3	Metsähallitus	33
3.3.4	Ympäristöviranomaiset	35
3.3.5	Muut viranomaiset ja valtion organisaatiot.....	36
3.4	Muut toimijat	38

4	Johtopäätökset ja suositukset.....	40
4.1	Lievemmän keinon periaate ja maapankkitoiminta.....	40
4.2	Maapankkitoiminnan edellytyksiä.....	41
4.2.1	Yhteiskunnan tahtotila ja valtuutus.....	41
4.2.2	Kysyntä ja kilpailukyky	42
4.2.3	Taloudellinen kannattavuus	42
4.2.4	Osaaminen.....	44
4.2.5	Pitkäjänteisyys	44
4.3	Maapankin toimintaperiaate ja vastikemaiden käyttö	46
4.4	Toimintamallin toteuttamismahdollisuudet Suomessa.....	47
4.4.1	Lainsäädännöstä	47
4.4.2	Maankäytöstä, kysynnästä ja kannattavuudesta.....	50
4.4.3	Mahdollisista maapankkitoimijoista	52
4.4.4	Yhteiskunnallisesta tilauksesta	57
4.5	Suosituksia vastikemaapankin toteuttamistavaksi Suomessa.....	58
5	Yhteenvedo ja tulosten tarkastelu	61
5.1	Tutkimustulokset ja niiden merkitys	61
5.2	Jatkotutkimustarpeesta.....	63
	Lyhenteet	65
	Lainsäädäntö ja hallituksen esitykset	66
	Lähteet	68

Liitteet (aikaisemmat julkaisut)

- I** Vastikemaat maankäyttöhankkeissa – esimerkkinä Vt3-moottoritiehanke
- II** Landgesellschaft – maapankkitoimintaa Saksassa
- III** Tilusjärjestelyt pakkolunastuksen vaihtoehtona – esimerkki suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta Saksassa
- IV** Die Realisierung von Landentwicklungsvorhaben durch Flurneuordnung - Erfahrungen in Finnland

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen viitekehys

Käsillä olevan tutkimuskokonaisuuden aihepiiri liittyy yhteiskunnan maanhankintakeinoihin. Tämän viitekehysten hahmottamiseksi määritellään aluksi tutkimusaiheen peruskäsitteet sekä kuvataan suomalaisen yhteiskunnan maanhankintakeinoja ja niiden käyttöä.

1.1.1 Käsitteet

Maankäyttöhankkeella tarkoitetaan yleiseen tarpeeseen toteutettavaa hanketta, joka edellyttää maanhankintaa.¹ Tutkimuksessa maankäyttöhankke-esimerkkeinä tarkastellaan yleisten teiden rakentamista ja luonnonsuojelualueiden toteuttamista.

Vastikemaalla tarkoitetaan maankäyttöhankkeen vaikutusalueen maanomistajalle rahakorvauksen sijasta luovutettavaa vaihtomaata.² Vastikemaaksi kutsutaan myös maata, jota vaihtovälineenä käyttäen saadaan hankituksi maanomistajalle luovutettavaa tai laajemmassa tilusjärjestelyssä hyödynnettävää maata. Vastikemaa voi olla hankittu odottamaan tulevaa käyttöä ilman, että sen lopullinen käyttökohde on vielä tiedossa.

Maapankilla tarkoitetaan sekä fyysistä vastikemaavarastoa että organisaatiota, joka harjoittaa maapankkitoimintaa eli hankkii ja hallinnoi vastikemaita sekä ohjaa niitä käytettäväksi yhteiskunnan maankäyttöhankkeissa.³

¹ Maankäyttö –käsitteellä voidaan tämän tutkimuksen rajausta yleisemmin tarkoittaa lähes kaikkea ihmisen toimesta tapahtuvaa tai ihmisen järjestämää maan käyttöä (*Virtanen 1995*, s. 12-13)

² Lunastuslaissa (603/1977) viitataan ”vastikemaan” antamiseen rahakorvauksen sijasta. Lain 47.3 § mukaan mikäli lunastuksen hakija ja korvauksensaaja sopivat, korvaus voi olla kokonaan tai osaksi kiinteää tai muuta lunastettua vastaavaa omaisuutta. Ilman asianosaisten suostumusta tapahtuvaan vastikemaan luovutukseen viittaavat lunastuslain 23.1 § ja yleistielain (243/1954) 65.1 §. Muussa voimassaolevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä vastikemaan antamisesta. 1.1.1997 kumotussa pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin annetussa laissa (787/1944) oli yksityiskohtaisia säännöksiä vastikemaan antamisesta. Nykyisin voimassa olevasta omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin annetusta laista (1301/1996) ne kuitenkin on poistettu. Ao. lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/1996) poisjättämistä perusteltiin: ”...koska lunastuslain säännökset mahdollistavat nykyisen kaltaisen vastikemaajärjestelytoiminnan jatkamisen, ei ehdotettuun lakiin ole tarpeen sisällyttää erityisiä vastikemaajärjestelyjä koskevia säännöksiä.”

³ Kotimaisessa alan kirjallisuudessa ”maapankki” -käsitettä ei ole tämän tutkimuksen merkityksessä aiemmin määritelty. ”Land Banking” –käsitteelle sen sijaan on löydettävissä erilaisia kansainvälisiä määritelmiä. Esimerkiksi *Strong (1979 s. 2)* on määritellyt ’Land Banking’ –käsitteen seuraavasti: ”Land banking is defined rather broadly as public, or publicly authorized acquisition of land to be held for future use to implement public land use policies. The general of the land may or may not be known at the time of the acquisition. The term is not used here to describe advance acquisition of

1.1.2 Yhteiskunnan maanhankintakeinot

Suomalaisen yhteiskunnan maanhankintakeinot voidaan karkeasti jakaa *vapaaehtoisuuteen* ja *pakkoon* perustuviin keinoihin. Lähtökohtaisesti yhteiskunnan tulisi toteuttaa maanhankintaa muutoin kuin pakolla.⁴

Vapaaehtoisuuteen perustuvia maanhankintakeinoja ovat maakaareen (554/1995) perustuvat kiinteistön *kauppa* ja *vaihto*. Pakkoon perustuvista keinoista tyypillisin on lunastuslain (603/1977) periaatteisiin nojautuva *pakkolunastus*.⁵ Pakkokeinoksi voidaan lukea myös etuostolain (608/1977) mukainen kunnan *etuosto-oikeus*.⁶

Sekä vapaaehtoisessa että pakkoon perustuvassa maanhankinnassa voidaan käyttää apuna erilaisia *tilusjärjestelyjä*. Vapaaehtoiset vaihdot voidaan toteuttaa kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 8. luvun mukaisina *tilusvaihtoina*. Lunastuslain 23 § ja yleistielain (243/1954) 65 § antavat mahdollisuuden pakolla toteutettaviin tilusvaihtoihin.⁷ Kiinteistönmuodostamislain 68.2 § mukainen ns.

sites for specific uses as schools or community facilities”. *Yahya (1986, s. 85)* yhdistää käsitteen yhteiskunnan lunastaman maan varastointiin: ”When land is compulsorily acquired it can be used immediately for a particular purpose or it can be kept in *reserve* or *banked* for use in the future.” Käsite määritellään myös seuraavasti “The concept of *land banking* implies that a government acquires land areas in advance of needs. The main advantages are that it allows the purchase of land, relatively cheap, for public purposes and provides a tool to influence the pattern of development in accordance to overall planning objectives. It can also be used as a means to control the land market, prevent land speculation and recapture some of the betterment created in connection with rural-urban land development. Land banking has especially been implemented in urban fringe areas where vast agricultural areas can typically be purchased at the value of current permitted land use.” (*United Nations 1995, s. 36*). Englanninkielisen ”Land banking” -käsitteen taustaa ja samalla sen ja keskieurooppalaisen tulkinnan yhteyttä valaisevat seuraavat lainaukset: (1) “Der begriff ‘land banking’ stammt aus der bodenpolitischen Diskussion in den USA der 70er Jahre, die sich damals an bodenpolitischen Instrumentarien aus Europa orientiert hatte.”; (2) “‘Land banking’ im Sinne von - Bodenerwerb, - zwischenzeitlicher oder dauernder Landverwaltung/(Boden- bzw) Landmanagement, - Weiterveräußerung der erworbenen Flächen durch die öffentlichen Hand – ist zur Vorbereitung von wirtschaftlichen Ansiedlungsmaßnahmen auch in der Bundesrepublik ein durchaus bekanntes und vielfach gehandhabtes Instrument.” (*David 1990, s. XIII ja 5*).

⁴ Lunastuslain 4.1 §:n mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, ”jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla”. Myös luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 50.2 §:ssä ohjataan ”ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin” suojelua toteutettaessa.

⁵ Eri asteisia lunastussäännöksiä sisältyy Suomessa kaiken kaikkiaan neljäntoista eri lakiin. Näitä lakeja on väitöskirjakokonaisuudessaan ryhmitellyt ja lunastamisen muotoja käsitellyt mm. *Peltomaa (1997)* s. 6-10. Lunastuslain lisäksi itsenäisiä säännöksiä lunastusmenettelystä ja korvauksista sisältyy etenkin yleistielakiin (243/1954). Yleistielain ja pakkolunastuslainsäädännön suhdetta on analysoinut väitöskirjassaan *Holma (1982)* s. 78-91.

⁶ Mm. etuostolain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta katsoi (lausunto 3/1975), että etuosto oli hallitusmuodon 6.3 §:ssä tarkoitettuun pakkolunastukseen verrattava toimi.

⁷ *Lunastuslain (603/1977) 23 §:n* mukaan ”Kun lunastus pannaan toimeen siten, että tilusten pirstoutumisen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä kiinteistön tai sen osan käyttämiselle aiheutuu huomattavaa haittaa, voidaan, jos haitan poistaminen tai sen olennainen vähentäminen on siten sopivasti aikaansaavissa tuottamatta muille sanottavaa haittaa tai vahinkoa ja vaikeuttamatta maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen kaavojen toteuttamista tai laatimista, kiinteistöjen kesken toimittaa tilusten vaihtoa. Lisäksi voidaan, jos erityistä syytä siihen on, rahana suoritettavaa täyttä korvausta vastaan siirtää edellä tarkoitettuun kiinteistöön vastikemaaksi tiluksia muusta

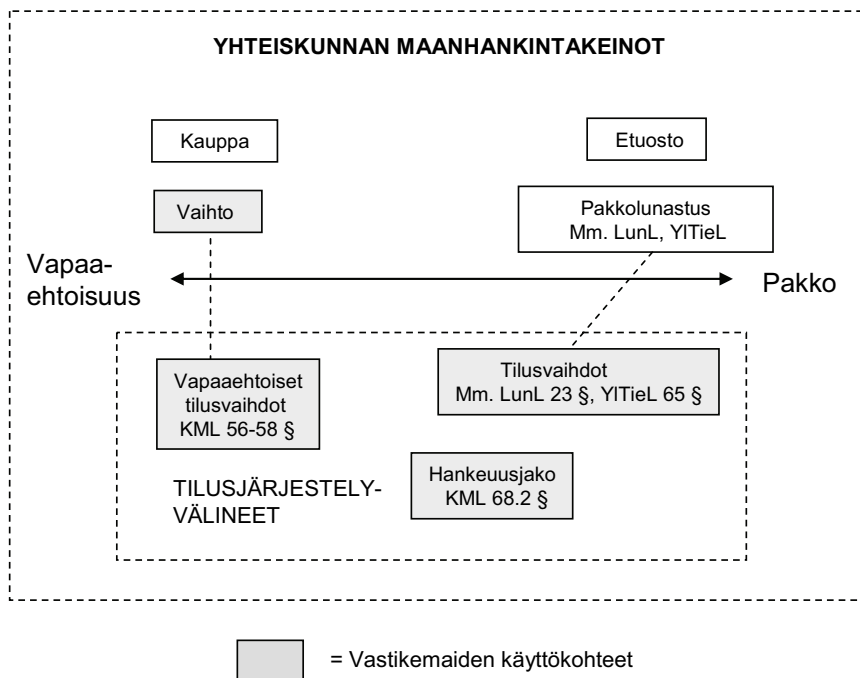
hankeusjako on yksittäisiä tilusvaihtoja laajempi maankäyttöhankkeen yhteydessä käytettäväksi tarkoitettu kiinteistöjen järjestelyväline.⁸ Vaikka tilusjärjestelyt esitetään lainsäädännössä ensisijaisesti keinoina lunastus- tai vastaavalla pakkotoimituksella toteutettavan maankäyttöhankkeen kiinteistöille aiheuttamien haittojen poistamiseksi, tässä tutkimuksessa ne rinnastetaan maankäyttöhankkeen toteuttamisen ja samalla myös maanhankinnan keinoihin. Tutkimuksen viitekehyksessä tilusjärjestelyiden oletetaan sijoittuvan ”täysin” vapaaehtoisten ja ”täydelliseen” pakkoon perustuvien maanhankintakeinojen välille.⁹

Kuvassa 1 on yhteiskunnan maanhankintakeinot on sijoitettu vapaaehtoisuus/pakko –asteikolle. Samaan kuvassa esitetty myös ne keinot, joiden käyttöön *vastikemaat* olennaisesti liittyvät.

kiinteistöistä. Jos vaihdettavien alueiden jyvitysarvot eivät vastaa toisiaan, korvataan niiden ero rahalla... Mikäli asianosaiset siihen suostuvat, lunastustoimituksessa voidaan suorittaa muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja tilusvaihtoja ja alueen siirtämisä, jos ne ovat tarpeen lunastuksen vuoksi tarpeellisen ja tarkoituksenmukaisen tilusjärjestelyn aikaansaamiseksi.” *Yleistielain* (YITieL 243/1954) 65 §:n mukaan vastaavasti ”Jos tie tehdään tai maata otetaan tien liitännäisalueeksi siten, että tilusten pirstoutumisen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä aiheutuu huomattavaa haittaa kiinteistön tai sen osan käyttämiselle, voidaan, jos haitta voidaan poistaa tai sitä olennaisesti vähentää, kiinteistöjen kesken toimittaa tilusten vaihtoa tai, jos siihen on erityistä syytä, rahana suoritettavaa täyttä vastiketta vastaan siirtää kiinteistöön vastikemaaksi tiluksia muusta kiinteistöistä. Jos vaihdettavien alueiden arvot eivät vastaa toisiaan, korvataan niiden ero rahalla. Tällainen tilusjärjestely voidaan suorittaa myös, jos edellä mainittua haittaa aiheutuu 41 §:ssä säädetyn kiellon johdosta tai yksityisten teiden liittymien tai niitä koskevien kulkuyhteyksien järjestelyn toteuttamisen vuoksi. Tilusjärjestely ei saa aiheuttaa muille asianosaisille huomattavaa vahinkoa tai haittaa eikä vaikeuttaa asema-, rakennus- tai rantakaavan tai niiden nojalla annettujen määräysten toteuttamista... Asianosaisten suostumuksella yleistietoimituksessa voidaan tien tekemisen vuoksi tarpeellisen ja tarkoituksenmukaisen tilusjärjestelyn aikaansaamiseksi suorittaa muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja tilusvaihtoja ja alueen siirtämisä.”

⁸ Kiinteistönuodostamislain 68.2 §:n mukaan uusjako voidaan suorittaa ”yleisen tien, rautatien, voimajohtolinjan, lentokentän tai muun sellaisen hankkeen” toteuttamisesta aiheutuvan haitan poistamiseksi.

⁹ Mm. *Viitanen* (2000) on väitöskirjassaan (s. 44-45) päätenyt sijoittamaan lakiin perustuvat kiinteistöjen järjestelyt ”täysin” vapaaehtoisten ja ”täysin” pakkoon perustuvien kiinteistö- ja maanomistusrakenteen muuttamiskeinojen väliin. Myös *Holma* (1976) on pitänyt järjestelytoimitusta pakkolunastusta lievempänä puuttumisena kansalaisen oikeuksiin.



Kuva 1. Yhteiskunnan maanhankintakeinot.

1.1.3 Maanhankinnasta tie- ja luonnonsuojeluhankkeissa

Suomessa pakkolunastusta on pidetty prosessuaalisesti nopeana ja tehokkaana tapana hankkia etenkin pienehköjä maa-alueita useita maanomistajia koskeissa nauhamaisissa maankäyttöhankkeissa.¹⁰ *Yleisten teiden* rakentamishankkeet ovat tyypillisesti juuri tällaisia.¹¹ Esimerkiksi 1.1.-31.8.2004 Tiehallinto on hankkinut uusien teiden alle jäävistä alueista 88 % lunastamalla ja loput 12 % vapaaehtoisin kaupoin.¹² Vapaaehtoisin kaupoin Tiehallinto hankkii lähinnä tiealueelle jääviä rakennettuja omakotikiinteistöjä. Tilusjärjestelyt (YITieL 65 §) rajoittuvat yleistietoimitusten yhteydessä tehtäviin vähäisiä alueita koskeviin tilusvaihtoihin.

¹⁰ Mm. Viitanen 2004 s. 2/9 ja Ojanen 1978 s. 43.

¹¹ Rautatiealueiden maanhankintaa toteutetaan tänä päivänä pelkästään lunastamalla. Esimerkiksi tämän hetken merkittävimmän hankkeen Kerava-Lahti –oikoradan maanhankinta on tapahtunut pelkästään lunastustoimituksin (Valtioneuvoston lunastuslupa 18.4.2002).

¹² Tiehallinto 2004a: tiepiirien tilastot ajalta 1.1.-31.8.2004.

Maanmittauslaitoksen tilastojen mukaan vuonna 2004 lopetettiin 280 kpl uuden tien aluetta koskevaa yleistietoimitusta. Toimitusten laajuus oli yhteensä 837 kilometriä. Toimitusten kestoajojen mediaani oli 13,5 kuukautta, korvausten yhteismäärä 8,5 milj. € ja Tiehallinnolle aiheutuneet toimituskustannukset yhteensä noin 3,6 milj. €. Vuonna 2004 rekisteröidyistä uusien yleisten teiden tietoimituksista noin joka kymmenennestä valitettiin maa- ja metsätalouden ministeriön valtuutetuille.¹³

Luonnonsuojelualueiden maanhankinnassa lunastamisen käyttö on toistaiseksi ollut vähäistä.¹⁴ Vuonna 2004 lunastustoimituksia tuli vireille 14 kpl ja vastaavasti niitä lopetettiin 12 kpl. Keskenäisenä lunastuksia oli 1.1.2005 16 kpl (luku sisältää oikeudessa olleet 5 toimitusta). Vuonna 2004 lopetetuissa toimituksissa lunastettiin maata yhteensä vain 147 hehtaaria.¹⁵ Luku on varsin pieni, kun sitä verrataan vuonna 2004 yhteensä valtiolle hankittuun 13 437 hehtaariin.¹⁶ Vuosina 1998-2000 yhteensä noin 90 000 hehtaarin maapinta-alasta hankittiin 55,4 % vapaaehtoisilla kaupoilla, 25,4 % vaihdoilla, 16,5 % lunastamalla ja 2,7 % muilla tavoilla (hallinnan siirto ja perintö).¹⁷

Suojeluhankkeisiin liittyviä KML 68.2 §:n mukaisia *hankeusjakotoimituksia* on vuosina 2001-2004 saatettu loppuun yhteensä 41 kpl. Vuonna 2004 hankeusjakotoimituksissa hankittiin maata suojelutarkoituksiin 1 924 hehtaaria.¹⁸ Hankeusjakotoimitusten yhteydessä maata ei hankita pelkästään tilusjärjestelyin. Esimerkiksi vuoden 2002 lokakuun loppuun mennessä tehtyjen hankeusjakotoimitusten yhteydessä pinta-alasta 53 % oli hankittu kaupoin, 8 % vaihtosopimuksin, 36 % tilusjärjestelypäätöksin ja 3 % rauhoituksin.¹⁹

1.1.4 Vastikemaiden tarve tulevaisuudessa

Luonnonsuojelualueiden hankinnassa maanvaihtojen osuus on ollut viime vuosina suhteellisen merkittävä. Vireillä olevien hankeusjakotoimitusten määrä on myös kasvanut vuosi vuodelta. Vaihtomaana on tähän saakka käytetty pitkälti Metsähallituksen hallinnassa olleita valtion metsämaita.²⁰ Vastikemaista on

¹³ *Maanmittauslaitos* 2005.

¹⁴ Tähän voidaan löytää useita syitä. Luonnonsuojelulaki (1096/1996, 52.2§) korostaa vapaaehtoisten keinojen käyttöä. Toisin kuin tiealueet luonnonsuojelualueiksi hankittavat alueet ovat laajempia ja harvempien maanomistajien hallussa. Alueiden hankintaa ei myöskään ole sidottu tiukkoihin aikatauluihin (vrt. tienrakennus).

¹⁵ *Maanmittauslaitos* 2005.

¹⁶ *Ympäristöministeriö* 2005.

¹⁷ Ympäristöministeriön maanhankintatilastoista koonnut *Torkko 2000* (s. 30-31). Tilastot sisältävät alueellisten ympäristökeskusten, ympäristöministeriön ja Metsähallituksen hankinnat. Lunastetun maa-alueen verrattain suuri osuus (vrt. esim. vuoden 2004 tilasto) selittyy muutaman pinta-alaltaan varsin suuren alueen sisällyttämisestä aineistoon.

¹⁸ *Maanmittauslaitos* 2005.

¹⁹ *Sillanpään 2003* tutkimuksen tilastot (s. 71-76). Ne siis osoittavat, että hankeusjaossa maanhankintaa toteutetaan myös vapaaehtoisin kaupoin ja vaihdoin eli kyse ei ole puhtaasta tilusjärjestelytoimituksesta (vrt. kuva 1).

²⁰ Vuosina 1996-2003 on uutta vaihtomaata hankittu yhteensä 6 045 hehtaaria (*Ympäristöministeriö* 2005).

kuitenkin pulaa etenkin Suomen etelä- ja lounaisosissa, joissa valtion (Metsähallituksen) aikaisempi maanomistus on vähäistä.²¹ Nykyisten luonnonsuojeluohjelma-alueiden hankinta valtiolle tulee kestämaan vielä vuosia. Vaikka lunastamiseen jouduttaneenkin turvautumaan yhä useammin, myös maanvaihtotoiminnan ja samalla vastikemaiden hankintatarpeen voidaan ennakoida jatkuvan vielä kauan.

Tiehankeissa tiealueiden hankkimiseksi toteutetut vaihdot ovat tähän saakka rajoittuneet alueellisiin kokeiluhankkeisiin.²² Nykyistä yleistielakia korvaamaan tarkoitettussa maantielaisissa (HE 17/2004) tilusjärjestelysäännöksiä ollaan selkiyttämässä ja tilusjärjestelyjen käyttökynnystä alentamassa.²³ Lakiesityksen perusteluissa kiinnitetään erityistä huomiota mm. tien vaikutuksiin maankäyttöön.²⁴ Tämä tarkoittaa esimerkiksi tilusjärjestelytarpeiden selvittämistä tien yleissuunnitteluvaiheessa. Jo tänä päivänä tieviranomaiset ovat vapaaehtoisesti alkaneet selvittää tilus- ja yksityistiejärjestelymahdollisuuksia yksityistieliittymien poistamiseksi ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Hankeusjakotyypiset toimitukset tulevat olemaan eräs näiden järjestelyjen toteuttamistapa.²⁵

Tiehankeiden määrän ennakoitaan tulevina vuosina jatkuvan lähes nykyisellä tasollaan.²⁶ Jos tilusjärjestelyjen rooli samalla ennako-odotusten mukaisesti kasvaa, on todennäköistä että vastikemaiden tarve lisääntyy jonkin verran myös tiehankeissa.

1.2 Tutkimuksen suorittaminen

1.2.1 Tutkimustehtävä

Kehitys näyttää johtavan siihen, että tarve maanvaihtoihin ja samalla niissä käytettäviin vastikemaihin tulee kasvamaan. Tässä vaiheessa onkin perusteltua ja ajankohtaista tutkia vastikemaiden käyttöä ja erityisesti niiden hankintaan liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksen tutkimustehtävä voidaan jäsentää kysymyksiin:

²¹ *Torkko 2000.*

²² Vrt. tutkimukseen sisältyvä ”Motti”-kokeiluhanke sekä mm. Kauhavan Ontonnevalla toteutettu hankeusjako yleisen tien toteuttamisessa (mm. *Maanmittauslaitos 1998* s. 34).

²³ Mm. tilusjärjestelyjä voi suorittaa ehdotetun lain mukaan, mikäli järjestelyn piiriin kuuluville kiinteistöille jne. ei aiheudu ”merkittävää” haittaa nykyisen yleistielain 65 §:n mukaisen ”huomattavan” haitan sijasta (*Tielakityöryhmä 2003* s. 57).

²⁴ *Tielakityöryhmä 2003* s. 39.

²⁵ *TIERATAMAA 2003-2005.* Tutkija on jäsenenä 16.9.2003 perustetussa Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Maanmittauslaitoksen yhteistyöryhmässä, jonka tehtävänä on mm. koordinoita kiinteistörakennetta koskevia pilottihankeita.

²⁶ Perustuu tiepiirien arvioihin tulevaisuudessa uusien teiden rakentamisesta olemassa olevien teiden parantamiseen, maanvaihtotarve ei kuitenkaan vähene. Jo olemassa olevien teiden liikenneturvallisuutta parannetaan näet tulevaisuudessa mm. rakentamalla ohituskaistoja. Näillä ”keskikaiteellisilla” tieosuuksilla kulku tien yli estyy ja yksityistieliittymät poistetaan, mikä taas johtaa tilus- ja yksityistiejärjestelyihin.

1. Millaisia ovat kokemukset vastikemaiden hankinnasta ja käytöstä Suomessa ja Saksassa?
2. Miksi Saksassa käytetään *maapankkijärjestelmää* ja mihin sen toimivuus perustuu?
3. Onko maapankkijärjestelmä toteutettavissa Suomessa ja millainen se voisi olla?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan kotimaisten ja ulkomaisten kokemusten hankinnalla. Motti -pilottiprojektin kautta (maanhankinta Valtatie 3:a varten) kootaan empiirisiä havaintoja vastikemaiden hankinnasta ja käytöstä Suomessa. Empiirisiä havaintoja täydennetään kirjallisuusselvityksillä ja tutustumalla vastaavanlaiseen toimintaan Saksassa, jossa on pitkät perinteet vastikemaiden käyttämisestä maankäyttöhankeissa.²⁷ Taustaselvitykseksi teetetty diplomityö vastikemaiden käytöstä luonnonsuojelualueiden toteuttamisen yhteydessä tukee myös ensimmäisen tutkimuskysymyksen selvittämistä.²⁸

Vastausta *toiseen tutkimuskysymyspariin* etsitään saksalaisen yhteiskunnan maanhankintajärjestelmästä ja sen taustoista. Erityisesti selvitetään Saksassa korostuneen ns. ”lievimmän keinon periaatteen”, maapankkitoiminnan ja maanvaihtojen yhteyttä. Saksalaisen toimintaympäristön analyysin avulla kootaan tietoa toiminnan yleisistä edellytyksistä. Saksalaisen mallin pohjalta hahmotetaan edelleen maapankin yleistä toimintaperiaatetta.

Kolmatta tutkimuskysymystä lähestytään kuvaamalla aikaisempia ja nykyisiä kotimaisia ”maapankkimaisia” rakenteita ja toimijoita. Suomalaista yleistä toimintaympäristöä verrataan saksalaiseen ja tarkastellaan maapankkitoiminnan yleisten edellytysten toteutumista suomalaisessa toimintaympäristössä. Lopuksi tehdään johtopäätöksiä suomalaisten toimijoiden mahdollisuuksista toimia maapankkina sekä esitetään suosituksia maapankkitoiminnan toteuttamistavasta Suomessa.

1.2.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuksen *tutkimusote* on pääosin *kvalitatiivinen*. *Tutkimustyyppinä* se edustaa monilta osiltaan *tapaustutkimusta*.²⁹ Varsinkin tutkimuskokonaisuuden käynnistänyt

²⁷ Saksan valintaan vertailumaaksi on vaikuttanut maapankkitoiminnan laajuus ja pitkät perinteet sekä tilusjärjestelytoiminnan korostunut asema sikäälisessä yhteiskunnassa. Saksalainen toimintaympäristö ja myös lainsäädäntötausta muistuttavat riittävästi suomalaista, jotta vertailuun saman viitekehäksen puitteissa on perusteita. Keskieurooppalaisia tilusjärjestelymalleja on yleisesti käytetty esikuvina ympäri maailmaa. ”Saksan malleihin” ovat eri yhteyksissä viitanneet mm. *Hyvönen 1998 s. 202 ja Kantee 1964 ja 1999*.

²⁸ *Torkko 2001* (tutkijan ohjaama diplomityö).

²⁹ Tapaustutkimuksen keskeisiä piirteitä ovat mm. *Soinisen 1995* (s. 82) mukaan: ”a) aineisto kootaan luonnollisissa tilanteissa, b) aineiston koontimenetelmät ovat ihmisläheisiä kuten haastattelu, observointi ja erilaiset kirjalliset dokumentit, c) tutkimus on pääasiassa kuvailevaa eikä aineistoa pyritäkään kvantifioimaan eli muuttamaan numeeriseen muotoon, d) tutkimus on kiinnostunut ennen kaikkea prosessista, ei produktista, e) ajatteluprosessi on induktiivista tai

MOTTI –pilottiprojekti antaa tutkimukselle *toimintatutkimuksen* luonteen.³⁰ Tutkimukseen liittyy myös *toimija- eli aktöörianalyysin* piirteitä.³¹

Tutkimusaineiston hankintatapoja ovat kirjallisuusselvitykset, avoimet haastattelut ja osallistuva havainnointi. Jälkimmäinen eli osallistuva havainnointi on tutkimuksen tärkein tiedonhankintatapa.³²

1.2.3 Tutkimuksen rakenne

Väitöskirjakokonaisuus muodostuu neljästä osatutkimuksesta ja käsillä olevasta [yhteenvedosta] *Vastikemaat ja maapankki maankäyttöhankkeissa*.³³

[Yhteenvedon] johdantoluvussa 1 esitetään tutkimuksen viitekehys, tutkimustehtävä, tutkimuksen suorittamistapa sekä tiivis katsaus aikaisempaan kotimaiseen tutkimukseen.³⁴

Luvussa 2 referoidaan lyhyesti aikaisempia osatutkimuksia. Kohdassa 2.1 esitetään tiivistelmä tutkimusartikkelista *Vastikemaat maankäyttöhankkeissa – esimerkkinä Vt3-moottoritiehanke* [Motti], joka kuvaa tutkimuskokonaisuuden käynnistänyttä pilottihanketta (*liite I*).

Kohdan 2.2 tiivistelmä tutkimusartikkelista *Landgesellschaft – maapankkitoimintaa Saksassa* [Landgesellschaft] esittelee ja analysoi saksalaista maapankkijärjestelmää ja sen toimintaympäristöä (*liite II*).

Kohta 2.3 [Lievin keino] kuvaa *Tilusjärjestelyt pakkolunastuksen vaihtoehtona – esimerkki suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta Saksassa* –artikkelia, joka esittelee aiheeseen liittyviä saksalaisen järjestelmän oikeudellisia perusrakenteita sekä analysoi vastikemaiden käytön ja maapankkitoiminnan yhteyttä ns. suhteellisuusperiaatteen tulkintaan Saksassa (*liite III*).

abduktiivista, ts. hypoteesien muodostamista, ei niiden testausta, f) tutkimus on 'merkityksen etsimistä', h) tutkimus on joustavaa ja jatkuvasti muotoutuvaa ja i) tutkimus kohdistuu nykyisyyteen, mutta sen ymmärtäminen edellyttää usein myös menneisyyden tarkastelua."

³⁰ "Toimintatutkimus on lähestymistapa, tutkimusstrategia, jossa tutkija osallistumalla kiinteästi tutkittavana olevan kohdeyhteisön elämään pyrkii yhdessä kohdeyhteisön jäsenten kanssa ratkaisemaan jotkin ratkaistaviksi aiotut ongelmat, saavuttamaan yhdessä kohdeyhteisön jäsenten kanssa asetetut tavoitteet ja päämäärät tutkimalla näiden ongelmien ilmenemistä, synty- ja kehitystahoja ja niiden ratkaisuun johtavia teitä sekä toimimalla saadun tiedon ja kehitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen pohjalta yhdessä kohdeyhteisön jäsenten kanssa ongelmien ratkaisemiseksi, tavoitteiden saavuttamiseksi, päämääriin pääsemiseksi." (*Jyrkämä 1978, s. 39*).

³¹ Vrt. *Viitasen (2000)* tutkimusmenetelmä.

³² Tutkija on perehtynyt saksalaiseen toimintaympäristöön vuoden 1999 lopun opintomatalla. Vastatessaan omalta osaltaan Maanmittauslaitoksen kehittämistoiminnasta ja sidosryhmäyhteistyöstä tutkijalla on myös ollut välitön yhteys suomalaisiin toimijoihin.

³³ Tutkimuskokonaisuuteen sisältyy myös tutkijan yhdessä yli-insinööri Heikki Seppäsen kanssa ohjaama *Torkon (2001)* diplomityö [*SUTO-selvitys*], jossa inventoidaan vastikemaiden käyttöastetta ja –tarvetta luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa.

³⁴ Viitekehys täydentää samalla tutkimuskokonaisuutta kuvaamalla maanvaihtojen ja vastikemaiden asemaa yhteiskunnan maanhankintakeinovalikoimassa.

Kohdan 2.4 tiivistelmä artikkelista *Die Realisierung von Landentwicklungsvorhaben durch Flurneuordnung –Erfahrungen in Finnland* [Erfahrungen] arvioi suomalaista maankäyttöhankkeiden maanhankintajärjestelmää lievempien keinojen kehittämisenäkökulmasta (*liite IV*). Artikkelin liittää suomalaisen kehittämistyön kansainväliseen yhteyteen.

Luvussa 3 esitellään suomalaisia maapankkimaisia toimijoita ja kokemuksia niiden toiminnasta 1900-luvun alkupuolelta viime vuosiin asti. Luku on tutkimuskokonaisuutta täydentävä aikaisempiin osatutkimuksiin rinnastettava itsenäinen selvitys.

Luku 4 sisältää tutkimuskokonaisuuden *johtopäätökset ja suositukset*. Kohdassa 4.1 on käsitelty lievemman keinon periaatteen ja maapankkitoiminnan välistä yhteyttä.

Kohdassa 4.2 on määritelty pääasiassa saksalaisen maapankkianalyysin perusteella maapankkitoiminnan yleiset edellytykset. Kohdassa 4.3 on tehty johtopäätöksiä siitä, millainen on maankäyttöhankkeiden maanhankintaa hyvin tukevan vastikemaapankin yleinen toimintaperiaate.

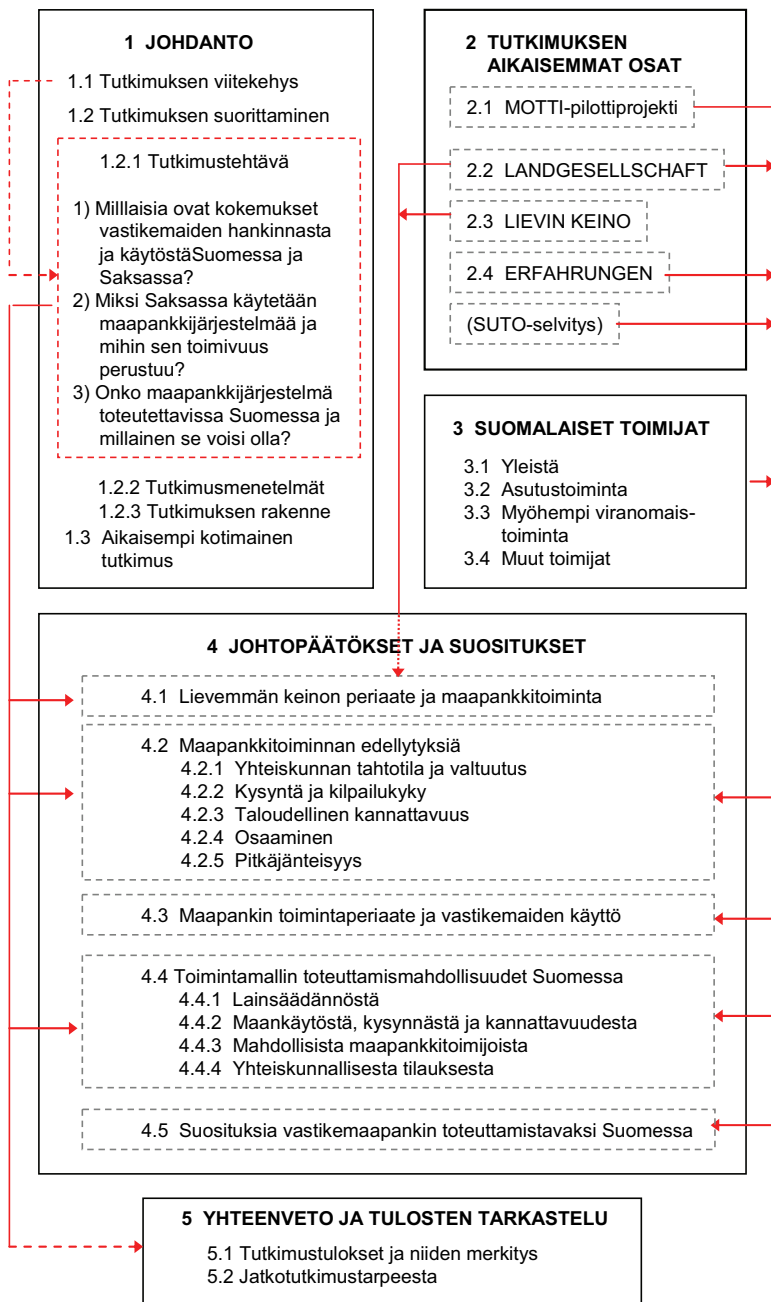
Kohta 4.4 tarkastelee aikaisemmin määriteltyjen maapankkitoiminnan edellytysten toteutumista ja toimintamallin toteuttamismahdollisuuksia Suomen olosuhteissa. Kohta sisältää Suomen ja Saksan olosuhteiden vertailua. Kohdassa tarkastellaan myös luvussa 3 esillä olleiden nykyisten toimijoiden mahdollisuuksia toimia maapankkeina sekä toiminnan yhteiskunnallista tilausta.

Kohdassa 4.5 esitetään suosituksia maapankkitoiminnan toteuttamistavaksi Suomessa.

Luvun 5 yhteenvedossa arvioidaan tutkimusta kokonaisuutena ja esitetään sen pohjalta syntyneitä jatkotutkimustarpeita.

Kuvassa 2 on havainnollistettu tutkimuksen rakennetta, sen eri osien välisiä suhteita sekä etenemistä tutkimuksen johtopäätöksiin.

TUTKIMUKSEN RAKENNE



Kuva 2. Tutkimuksen rakenne ja tutkimuksen eri osien väliset yhteydet.

1.3 Aikaisempi kotimainen tutkimus

1.3.1 Tapanainen 1981

Tapanainen (1981) selvitti useisiin opinnäytetöihin pohjautuneessa tutkimuksessaan jo yli 20 vuotta sitten, voidaanko suuria lunastus- ja rakennushankkeita toteutettaessa estää maatilojen pirstoutumista antamalla niille vastikemaita ja toimittamalla nykyistä enemmän tilusjärjestelyjä.³⁵ Tarkastelun kohteina oli sekä aluemaisia että nauhamaisia vireillä olleita hankkeita. Tutkimuksessa vertailtiin erilaisten tilusjärjestelyvaihtoehtojen vaikutuksia hankkeista aiheutuviin korvauksiin.

Tapanaisen tutkimus liittyy tämän tutkimuksen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Se antaa teorettiseen tarkasteluun pohjautuvia vastauksia lähinnä vastikemaiden käytettävyydestä eri tyyppisissä hankkeissa. Nauhamaisissa hankkeissa niiden hyötyjä ei nähdä kovin merkittäviksi. Alueellisissa hankkeissa sen sijaan ne nähdään tehokkaaksi keinoksi vähentää hankkeen maankäytölle aiheuttamia haittoja.

Vastikemaiden hankinnan organisoinnista tutkimuksessa todetaan: ”Vastikemaita tarvitaan melko paljon, joten normaalilla ostotoiminnalla niitä ei saada nopeasti. Vastikemaiden hankkimisessa tulisi siis olla erittäin aktiivinen ja pitkäjänteinen ja vastuu niiden hankkimisesta tulisi olla selvästi jollain organisaatiolla.” Tapanainen suosittelee hankinnan sopivan luonnostaan maatilahallinnolle: ”Sillä on tehtävään sopiva ja kouliintunut organisaatio. Mahdollinen ylimääräinen maa voidaan myös joustavasti käyttää normaaliin tilakoon suurentamiseen. Rahoitus on kuitenkin järjestettävä niin, että vastikemaiden hankkimiskustannukset maksetaan ao. lunastajan määrärahoista.”³⁶

Huolimatta teorettisesta näkökulmastaan Tapanaisen tutkimus muodostaa hyvän lähtökohdan myös tälle tutkimukselle. Yli kahdenkymmenen vuoden aikana on toimintaympäristössä todennäköisesti tapahtunut muutoksia, joten myös Tapanaisen tarkastelemissa aiheita on syytä tarkastella uudestaan.

1.3.2 Uudemmat selvitykset

Vasta aivan viime vuosina on tehty aiheita sivuavia uudempiä tutkimuksia. Tilaus uudemmalle tutkimustoiminnalle - mukaan lukien tämä tutkimus - on syntynyt käytännön kokeiluhankkeiden tarpeista sekä kiinteistön-muodostamislain hankeusjakomahdollisuuden (68.2 §) valmistelun ja käytännön toimintamallien kehittämistarpeen seurauksena.

³⁵ *Tapanainen (1981)*: ”Vastikemaat ja tilusjärjestelyt lunastushankkeissa”

³⁶ *Tapanainen (1981)*, s. 175 ja s. 181-182.

Uudemmissa tutkimuksista voidaan mainita *Mikkolan (1999)*, *Torkon (2001)* ja *Sillanpään (2003)* tutkimukset.³⁷ Vuonna 1998 tehty kooste tilusjärjestelyjen mahdollisuuksista maankäyttöhankkeissa (*Maanmittauslaitos/Asmundela*) voidaan lukea samaan joukkoon.³⁸ Maanmittauslaitos viime vuosina teettänyt lisäksi suppeampia selvityksiä erikois- ja insinööritöinä mm. luonnonsuojeluohjelmien toteuttamismenetelmistä. Mikkolan tutkimus keskittyy tilusjärjestelytoimitusten sisällön ja luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisessa käytettävien järjestelyjen analysointiin. Muut edellämainitut tutkimukset maapankkiteemaan viitattaessa perustavat johtopäätöksensä lähinnä tämän tutkimuksen aikaisempiin osiin (artikkeleihin).

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle rajattua kuntien maanhankintaa tilusjärjestelykeinoin on tutkinut *Ahllund* lisensointityössään vuonna 1995. Ahllund on kehittänyt ns. yleiskaavatilusjärjestelyn, jolla voidaan parantaa kunnan omistamien alueiden tilussijoitusta ja lisätä kunnan maanomistusta yleiskaavan pohjalta niin, että tuleva detaljikaavoitus helpottuu ja alueiden toteutuminen varmistuu. Menetelyllä voidaan myös turvata maa- ja metsätaloutta elinkeinonaan harjoittavien maanomistajien mahdollisuudet jatkaa entistä elinkeinonaan. Myös yksityisen maanomistajan vaikutus- ja valinnanmahdollisuudet lisääntyvät menettelyn avulla.³⁹

³⁷ *Mikkola 1999*): ”Tilusjärjestelyt luonnonsuojeluohjelmien edistäjinä”; *Torkko (2001)*: ”Vastikemaiden hankinta ja käyttö suojelualueiden toteuttamisessa Suomen eteläosissa”; *Sillanpää(2003)*: ”Tilusjärjestelyjen käyttö suojelualueiden toteuttamisessa.”

³⁸ *Maanmittauslaitos/Asmundela (1998)*: ”Tilusjärjestelyt maankäyttöhankkeissa”. Tämä pilottihankkeita ja tilusjärjestelyjen mahdollisuuksia maankäyttöhankkeissa esitelty julkaisu tehtiin Maanmittauslaitoksen kiinteistöietokeskuksessa tutkijan toimeksiannosta ja ohjauksessa. Selvityksen toisena ohjaajana oli yli-insinööri Mikko Uimonen.

³⁹ *Ahllund 1995*.

2 Tutkimuksen aikaisemmat osat

2.1 Motti -pilottiprojekti

[Motti] on osallistuvaan havainnointiin perustuva toimintatutkimus (*liite I*). Havainnoinnin kohteena on moottoritieksi rakennettavan Valtatie 3:n ympäristössä Pirkanmaalla toteutettu pilottiprojekti MOTTI.⁴⁰

[Motin] tutkimuksellinen tavoite on selvittää vastikemaiden hankinnan ja käytön edellytyksiä kohdealueella sekä maanomistajien ja viranomaisten suhtautumista siinä kehitettävään toimintamalliin.⁴¹ Tavoitteena on selvittää myös, saadaanko vastikemailla ja maanvaihoilla aikaan säästöä tien rakentamiskustannuksissa, haitankorvauksissa jne. Hankittujen kokemusten kautta tutkimuksessa tuodaan lopuksi esiin toimintamallin kehittämiskohteita.

[Motissa] viitataan projektin aluksi tehtyyn *maanomistajakyselyyn*, jonka tulokset osoittavat, että alueen maanomistajilla on halukkuutta tilusvaihdoin toteutettaviin vastikemaajärjestelyihin ja että maakunnalliset viranomaiset ja sidosryhmät ovat valmiita tukemaan toimintamallin kehittämistä ja soveltamista.

Vastikemaan ostamiseen todetaan [Motissa] käytännön mahdollisuudet olleen vain Työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosastolla (jatkossa TE-keskus). Projektin käynnistyttyä se ilmoitti keskittävänsä maatilatalouden kehittämisrahaston varoin toteutettavat maanostot rakennettavan moottoritien ympäristöön.⁴² Vastikemaita ostaessaan ja niitä edelleen tien vaikutusalueen jatkamiskelpoisille maataloille luovuttaessaan TE-keskus katsoi turvaavansa maatalouselinkeinon harjoittamismahdollisuuksia alueella eli toteuttavansa samalla viranomaistehtävänsä. Mikäli vastikemaata kertyisi enemmän kuin tiehankkeesta

⁴⁰ Vuoden 1997 alussa käynnistyneen MOTTI-projektin (lyhenne sanasta 'moottoritietilusjärjestelyt') tavoitteena oli kehittää ja toteuttaa viranomaisten ja maanomistajien yhteistoimintaan ja vapaehtoisuuteen perustuva toimintamalli, jolla rakennettavan moottoritien alle jääviä tiluksia korvataan *vastikemailla*. Projektin ensivaiheen päämääränä oli juuri vastikemaahankinnan mahdollisimman tehokas toteuttaminen, sillä vastikemaat todettiin jo projektin esiselvitysvaiheessa välttämättömäksi edellytykseksi tilusvaihtojen toteuttamiselle. Projektin lopullisena tavoitteena oli vaikuttaa alueen kiinteistöarakenteeseen niin, että moottoritien haitat alueen maataloille jäisivät mahdollisimman pieniksi.

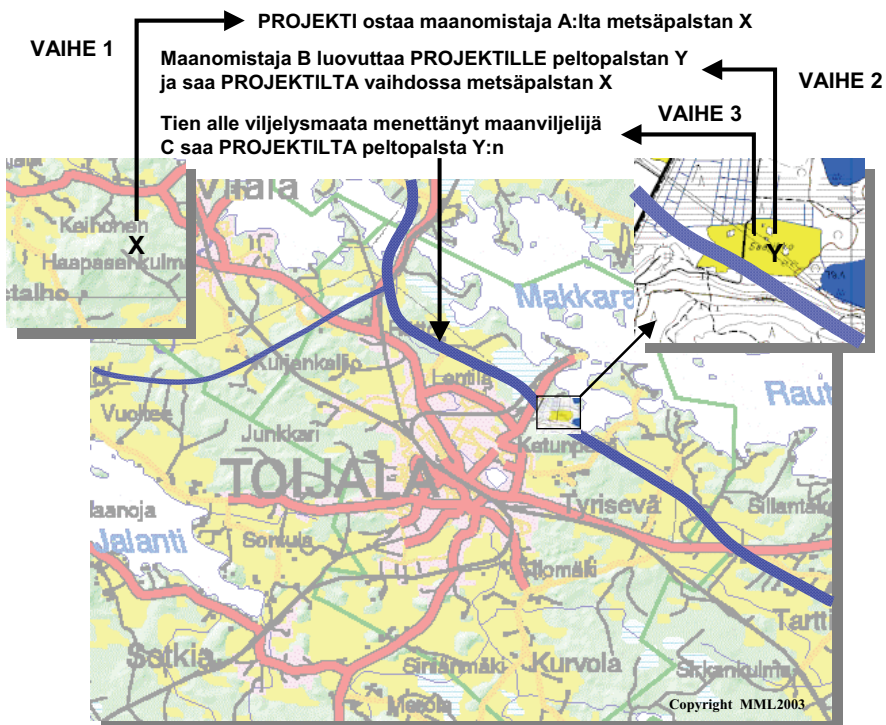
Projektin vetovastuu oli maanmittaustoimistolla (tutkija toimi projektipäällikkönä). Tärkein käytännön yhteistyökumppani oli paikallisen Työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosasto (silloinen maaseutuelinkeinopiiri), joka toimi vastikemaiden ostajana ja edelleen maanvaihtojen osapuolena. Tielaitoksen Hämeen tiepiiri oli tiehankkeesta ja sen kustannuksista vastaavana projektin tärkein rahoittajataho. Mukana hankkeen johtoryhmässä olivat edellä mainittujen lisäksi alueen kunnat, Ympäristökeskus, Maaseutukeskus, Metsäkeskus, Maataloustuottajien keskusliiton (MTK) Pirkanmaan ja Hämeen piirit sekä alueen maanomistajien edustajia.

⁴¹ Projektissa kehitettyä toimintamallia kuvataan [Motissa] yksityiskohtaisesti. Ks. mm. prosessikaavio (*Heinonen 1999*, liite 3).

⁴² Mm. tiepiiri katsoi, että maanhankinta tiealueen ulkopuolelta ei kuulu sen toimenkuvaan. Myöskään maanmittaustoimiston tehtäviin maan ostamisen ja hallitsemisen ei katsottu kuuluvan.

kärsiville tiloille voitaisiin luovuttaa, ylijäävä maa olisi TE-keskuksen käytettävissä sen ”normaalissa” toiminnassa.

Vastikemaan hankinnan [Motti] toteaa onnistuneen määrällisesti melko hyvin varsinkin, kun otetaan huomioon, että siihen oli projektissa käytettävissä lyhyt aika.⁴³ Maanhankintaa hidastivat kuitenkin viranomaisten keskinäiset vastuupäselvyydet (mm. neuvottelu- ja hinnoitteluvaikeuksista) ja erityisesti TE-keskuksen sisäinen byrokratia. [Motti] kuvaa maan hankintaa seikkaperäisesti. Se kuvaa myös projektin luomia vastikemaan luovutusperiaatteita ja käytännön luovutustilanteita. Kuvassa 3 on esitetty esimerkki projektissa toteutetusta vastikemaan hankinnasta ja sen edelleen luovuttamisesta.



Kuva 3. Esimerkki vastikemaan ”kierrättämisestä” MOTTI-projektissa (Heinonen 1999, sivulla 27 selostettu tapaus).

⁴³ Vastikemaan hankinta käynnistyi lähes nolatilanteesta. Projektilla oli aluksi käytettävissään TE-keskuksen hallinnassa olleet 10 hehtaaria peltoa ja 20 hehtaaria metsää sekä Hämeen tiepiirin tien alta ostamasta tilasta tiealueen ulkopuolelle ulottunutta metsää 10 hehtaaria. Syyskuuhun 1998 mennessä projektissa oli hankittu metsää yhteensä 160 hehtaaria (11 kohdetta) ja peltoa yhteensä 50 hehtaaria (3 kohdetta). Ostoihin oli syyskuuhun 1998 mennessä käytetty yhteensä noin kolme miljoonaa markkaa (n. 500 000 euroa). Osto- ja vaihtoneuvottelujen vaiheita on selostettu esimerkein [Motissa].

[Motti] analysoi myös yhteistyötahojen kokemuksia toimintamallista: ⁴⁴

Toimintatapa koettiin maanomistajien keskuudessa myönteiseksi. Maanomistajille oli tarjolla ”vaihtoehto pakkotilanteessa”. Viranomaiset (TE-keskus, tiepiiri ja maanmittaustoimisto) pitivät yhteistyötä positiivisena kokemuksena. Tiepiiri koki vapaaehtoisuuteen ja yhteistyöhön perustuvan maanhankinnan vaikuttaneen positiivisesti Tielaitoksen imagoon.

Edelläkin mainittu varsinkin projektin alussa asioiden etenemistä hidastanut viranomaistahojen sisäinen byrokratia oli lähes ainoa kaikkien osallistujatahojen yhteinen negatiivinen havainto. Kunnat ja myös maanmittaustoimisto kokivat lisäksi, että hankkeen mahdollisuuksien hyödyntäminen kuntien kannalta jäi puolittiehen.⁴⁵

Itse vastikemaan hankinnan ja käytön tiepiiri koki minimoivan tiehankkeen aiheuttamia haittoja, kuten oli ollut tarkoituskin. TE-keskuksen mukaan jatkavien maa- ja metsätaloustilojen toimintaedellytysten turvaaminen toteutui. TE-keskuksen mukaan tilusvaihtomahdollisuudet tulivat tutummiksi myös tiehankkeen ulkopuolella. Samansisältöinen näkemys esitettiin MTK:n taholta: ”Tilusvaihtotoiminnan käyttökelpoisuus tuli yleisempään tietoisuuteen”.

Kaikki yhteistyötahot katsoivat, että käytettävissä ollut aika vastikemaan hankkimiseksi oli projektissa liian lyhyt. [Motti] toteaaakin, että toiminta olisi pitänyt käynnistää aikaisemmassa vaiheessa jo ennen yleistietoimituksen ja tiealueiden haltuunottojen käynnistymistä.

Säästö tavoitteiden [Motti] katsoo toteutuneen. Projektin kokonaiskustannuksiin 500 000 mk (n. 84 000 euroa) verrattuna jo pelkästään tien rakentamiskustannusten säästöt olivat moninkertaiset. Vuonna 1997 rakentamiskustannuksia säästyivät vastikemaiden käytön ansiosta noin 1,7 miljoonaa markkaa (n. 285 000 euroa).⁴⁶

[Motti] tuo lopuksi esiin toimintamallin kehittämiskohteita.⁴⁷ Projektin myönteisten kokemusten perusteella vastikemaamenettely tulisi ottaa laajemminkin käyttöön Suomessa. Myös vastikemaapankin perustamismahdollisuuksia tulisi tutkia. Lainsäädännön osalta [Motti] esittää yksittäisiä havaintoja kehittämistarpeista (mm.

⁴⁴ Yhteistyötahoille tehtiin kirjallinen *kysely* projektin päättyessä.

⁴⁵ Mainittakoon, että alueellinen ympäristökeskus ei ollut projektin aikana aktiivinen, vaikka sille tarjottiin tilaisuus projektiin osallistumalla saada käyttää tiehankkeessa mahdollisesti yli jääviä vastikemaita.

⁴⁶ Suurelta osin säästö perustui erään metsäalueen vaihtoon, mikä mahdollisti tiesuunnitelmassa olleen sillan rakentamatta jättämisen.

Yleistietoimituksen oltua tutkimuksen viimeistelyvaiheessa vielä kesken lopullisia laskelmia pilottihankkeen kustannusvaikutuksista ei ollut saatavissa. Maa- ja metsätalouslaitat ja niistä maksettavat korvaukset ovat yleensä suhteellisen pieniä yhtä tilaa kohti, joten rakentamiskustannuksiin verrattavia säästöjä niissä on tuskin odotettavissa MOTTI-alueellakaan. Poikkeuksena tästä ovat peltoalan supistumishaitan korvaussäästöt suurilla peltopinta-aloilla menettävien tilojen osalta. Vrt. *liite 1* (s. 1/33) ja *Heinonen 1997* (kohta 3).

⁴⁷ Samalla se tarkoittaa tutkimuskokonaisuuden ongelmakenttää (*Liite 1* s. 37-38).

luopumiseläkelainsäädäntö). Maanhankinta vastikemaiaksi tulisi tutkimusartikkelin mukaan käynnistää jo huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa kuin nyt MOTTI -projektissa tehtiin. MOTTI -tyyppinen ”konsultointi” tulisi esimerkiksi tienrakennushankkeissa ottaa käyttöön jo tiensuunnitteluvaiheessa. [Motin] mukaan viranomaisten sisäistä ja niiden välistä maanhankintaan liittyvää byrokratiaa tulisi jatkossa myös keventää.

2.2 Landgesellschaft

[Landgesellschaft] –osatutkimus (*liite II*) perustuu kirjallisuuteen, avoimiin haastatteluihin ja toiminnan havainnointiin.⁴⁸ Siinä kuvataan ja analysoidaan Saksan keskeisimmän maapankkijärjestelmän, Landgesellschaft -yhtiöiden historiaa, lainsäädäntöperustaa, nykyisiä toimintamuotoja ja toimintaympäristöä.⁴⁹

[Landgesellschaft] esittelee yhtiöiden syntyhistoriaan, joka ulottuu viime vuosisadan alkuun. Tuolloin viranomaisina toimineita asutuskomissioita alettiin korvata osakeyhtiömuotoisilla Landgesellschafteilla. Syynä yhtiömuotoon siirtymiseen oli komissioiden byrokraattisuus ja tehottomuus sekä se, että niiden henkilöstö- ja hallintokustannukset muodostuivat suuremmiksi kuin asutustarkoituksiin hankituista alueista saadut myyntitulot.⁵⁰ Yhtiömuotoinen toiminta todettiin siis jo varsin aikaisessa vaiheessa viranomaistoimintaa kustannustehokkaammaksi.

Tutkimus kuvaa Landgesellschaft -yhtiöiden organisaatiota, omistusrakennetta ja liiketoimintaperiaatteita. Tutkimuksen kannalta tärkeä artikkelin havainto on, että vaikka yhtiöt aikanaan ovat saaneet alkupääomansa yhteiskunnalta, nykyään ne kattavat toimintakulunsa maanvälitystoiminnasta ja konsultoinnista saamallaan omilla tuloilla. Varsinaista voittoa omistajilleen, joista merkittävimpiä ovat edelleenkin osavaltiot, ne eivät tuota.

Tutkimus toteaa Landgesellschaftien tehtäväkentän laajentuneen huomattavasti alkuperäisestä sotien jälkeisestä maatalousväestön asuttamistehtävästä. Yhtiöiden nykyisestä monipuolisesta palvelutarjonnasta se keskittyy kuvaamaan niiden maapankkitoiminnan sisältöä.⁵¹

[Landgesellschaftin] mukaan maapankin maanhankinta suunnataan ensisijaisesti alueille, joilla on odotettavissa merkittäviä maankäyttöhankkeita, kuten tie- ja luonnonsuojeluhankkeita. Maavarastonsa ylläpitämiseksi sekä jatkuvaa maatilojen

⁴⁸ Tutkija teki marraskuussa 1999 opintomatkan Saksaan. Tutustumiskohteina olivat mm. Schleswig-Holstein –osavaltion tilujärjestelyorganisaatiot ja osavaltion Landgesellschaft – maapankki (Kiel). Bonnissa tutkija tutustui Landgesellschaft –organisaatioiden BLG -keskusjärjestöön.

⁴⁹ Myös tilusjärjestelyviranomaisilla on joissain osavaltioissa vastaava maapankkirooli ts. niillä on käytettävissään rahaa tietyn maankäyttöhankkeen vastikemaiden hankintaan. Vrt. *liitteen I* liite 4.

⁵⁰ *Kummer 1993*, s.25.

⁵¹ Esimerkkiorganisaationa tarkastellaan Schleswig-Holsteinin osavaltion Landgesellschaftia. Kyseisen yhtiön maapankkitoiminta on - Niedersachenin osavaltion vastaavan yhtiön ohella - ehkä koko liittovaltion vilkkainta ja manipuloisinta (*Schwalba ym. 1999*).

tilusrakenteen parantamis- ja tilakoon kasvattamistehtävänsä varten yhtiöt hankkivat maata myös sen sijainnista riippumatta.⁵²

Ostojen, vaihtojen ja myyntien oikea ajoittaminen eri hintasuhteissa on [Landgesellschaftin] mukaan taloudellisen maapankkitoiminnan lähtökohta. Maankäyttöhankkeen toteuttajat antavat jopa vuosia ennen hankesuunnitelman vahvistumista maapankille toimeksiannon ja rahoitusta maan ostoon hankkeen toteuttamisalueelta. Tämä mahdollistaa maanhankinnan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mikä etenkin vakaan hinnannousun aikana on myös edullisinta. Hintojen laskiessa maanhankinta tulisi taas sijoittaa mahdollisimman myöhäiseen vaiheeseen ennen hanketta. Taloudellinen maanhankinta edellyttää artikkelin mukaan aina tiivistä yhteyttä hankkeiden suunnittelijoiden ja maapankin välillä.⁵³

Maan hintatason pitäminen kohtuullisena on tutkimusartikkelin mukaan Landgesellschaftille annettu yleinen maapoliittinen tavoite. Kohtuullisen hintatason olosuhteissa Landgesellschaft varmistaa myös oman maansaantinsa. Jotta Landgesellschaft turvaisi taloudelliset toimintaedellytyksensä, se joutuu kuitenkin luovuttamaan edullisesti hankkimaansa maata jonkin verran kalliimmalla hinnalla eteenpäin.⁵⁴

Tutkimusartikkeli kuvaa maapankin maavaraston hallintaa. Maan keskimääräinen kiertoaika esimerkiksi Schleswig-Holsteinin maapankissa on 3-4 vuotta. Tänä aikana, ennen ohjausta lopulliseen käyttöön, maita mm. vuokrataan maanviljelijöille.⁵⁵

Maapankin maata käytetään erilaisten maankäyttöhankkeiden maanhankinnassa vaihtomaana. Luonnonsuojelun toteuttaminen on parin viime vuosikymmenen aikana kohonnut maapankin tärkeimmäksi tehtäväksi. Myös tieviranomaiset käyttävät maapankkia tiealueiden ja ns. Ausgleichs -alueiden maanhankinnassa.⁵⁶ Tämän lisäksi maata käytetään yksittäisten maatilojen että useampia tiloja käsittävien kokonaisuuksien tilusrakenteen kehittämiseen ja tilakoon suurentamiseen.

[Landgesellschaft] -tutkimusteksti sisältää käytännön esimerkkejä Landgesellschaft Schleswig-Holsteinin maapankkitoiminnan ja tilusjärjestely-keinojen hyödyntämisestä.⁵⁷ Eräs tutkimusartikkelin tärkeimmistä johtopäätöksistä perustuukin juuri näihin esimerkkeihin: Landgesellschaft -maapankki pystyy

⁵² Alueiden jälleenkäytettävyyden varmistamiseksi maapankin maanhankinta kannattaa yleensä suunnata maatalouden ja luonnonsuojelun kannalta käyttökelpoisimmille alueille (*Karmann 1999*).

⁵³ Näin on todennut myös *Karmann 1996*, s. 32-35.

⁵⁴ *Schwalba ym. 1999*.

⁵⁵ *Schwalba ym. 1999*.

⁵⁶ Luonnonsuojelulain (Naturschutzgesetz 6.8.1993) 8 § edellyttää luonnontilaisen ns. Ausgleich -maan hankkimista julkiseen rakentamishankkeeseen käytettävän maan tilalle. Tämä velvoite on moninkertaistanut muiden kuin varsinaisten luonnonsuojeluhankkeiden maantarpeen (mm. tiehankkeet) ja samalla Schleswig Holsteinische Landgesellschaftille annettujen toimeksiantojen määrän.

⁵⁷ *Liite II*, s. 23-28.

toteuttamaan usean eri maantarvitsijan erilaiset intressit samanaikaisesti.⁵⁸ Käytännössä maapankin vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen avulla voidaan hankealueella maita ohjata maatalouskäyttöön, luonnonsuojelualueiksi ja esimerkiksi tienrakennukseen.

Maapankin toimintaympäristön eli yhteiskunnan, maankäyttöhankkeiden toteuttajien ja maanomistajien odotukset ja niiden toteutuminen on [Landgesellschaft] -osatutkimuksen keskeinen tutkimusnäkökulma. Yhteiskunnan odotukset Landgesellschafteille heijastuvat niille lainsäädännössä annetuissa tehtävissä ja toimintamahdollisuuksissa. Artikkelitoteaa näiden toiminnallisten tavoitteiden toteutuneen, mistä on osoituksena yhtiöiden vakaa asema saksalaisessa yhteiskunnassa. Yhteiskunta odottaa Landgesellschaft -organisaatioilta ja toimintamallilta myös tehokkuutta ja taloudellisuutta. Artikkelin mukaan yritysmuotoisen toiminnan on käytännössä todettu tuottavan viranomaistoimintaan verrattuna etuja, kuten joustavuutta, nopeutta, riippumattomuutta vuosibudjeteista jne. Yhteiskunnalla ja sidosryhmillä on osaomistuksensa kautta edustus yhtiöiden hallintoelimissä. Vaikka nämä edustajat eivät voikaan artikkelin mukaan puuttua suoraan yhtiöiden johtamiseen, niiden laajan yhteiskuntanäkemyksen on katsottu hyödyntävän yhtiöitä.⁵⁹

Maankäyttöhankkeiden toteuttajien odotuksia ja niiden toteutumista [Landgesellschaft] käsittelee tie- ja luonnonsuojeluviranomaisten näkökulmista.⁶⁰ Kumpaakin taho velvoittaa saksalaisen oikeusjärjestyksen ”lievimmän keinon” vaatimus eli lunastaminen on mahdollista vain, jos käytettävissä ei ole vähemmän maanomistajan oikeuspiiriin puuttuvaa toteuttamiskeinoa (ks. 2.3). Tutkimusartikkelin mukaan usein juuri Landgesellschaftin maapankkipalvelu mahdollistaa mainitun lievimmän keinon käytön eli se on käytettävissä vapaaehtoisuuteen perustuvassa maanhankinnassa sekä myös laajemmissa hanketilusjärjestelyissä. Tutkimusartikkelissa mainittujen Landgesellschaftin tarjoamien etujen katsotaan myös vaikuttavan suoraan maanhankinnan kestoaikaa lyhentävästi ja kustannuksia alentavasti.⁶¹ Landgesellschaftin valmistelemat tilusjärjestelyt tuottavat esimerkiksi tieviranomaiselle selkeitä säästöjä haitankorvauksissa sekä esimerkiksi siltojen rakentamiskustannuksissa.⁶²

[Landgesellschaft] toteaa, että maanomistajien asenteet ovat Saksassa lähes poikkeuksetta kielteisiä, kun maankäyttöhankkeissa ollaan puuttumassa yksityiseen maanomistukseen. Landgesellschaftin maapankkitoiminnot ja sen tarjoamat

⁵⁸ Tämä on mahdollista mm. laajan maanomistuksen, joustavien keinojen (vapaaehtoinen tilusvaihto) ja ennen kaikkea kokonaisuuden hallinnan kautta (*Goetz 1999* ja *Kummer 1993*, s. 27).

⁵⁹ Mm. *Kempke 1988*, s. 25.

⁶⁰ Schleswig-Holsteinissa: Landesamt für Straßenbau und Straßenverkehr (LSS) ja Landesamt für Naturschutz und Umwelt (LANU)

⁶¹ Mm. *Goetz 1999*.

⁶² Ks. *liitteen II* esimerkit.

vastikemaajärjestelyt saattavat artikkelin mukaan tässä tilanteessa olla maanomistajille ainoa hyväksyttävä vaihtoehto.⁶³

[Landgesellschaft] -osatutkimus antaa vastauksia siihen, mitä toimiva maapankkijärjestelmä yhteiskunnassa tarkoittaa.⁶⁴ Se tarjoaa myös vertailukohdan [Motti] –pilottihankkeelle.

2.3 Lievin keino

[Lievin keino] on kirjallisuuteen, oikeuksien ratkaisuihin ja avoimiin haastatteluihin perustuva tutkimus, jonka tavoitteena on etsiä selitystä vastikemaiden käytön ja maapankkitoiminnan yleisyydelle Saksassa (*liite III*). Samalla artikkeli luo katsauksen saksalaisen järjestelmän oikeudellisiin perusteisiin, erityisesti sikäläiseen tulkintaan ns. suhteellisuusperiaatteesta.⁶⁵

[Lievin keino] esittää aluksi viittauksia suomalaisiin suhteellisuusperiaatteen tulkintoihin.⁶⁶ Lähteisiin viitaten artikkeli toteaa, että Suomessa suhteellisuusperiaatetta on kehitetty ja käytetty lähinnä lakien säätämisyjärjestystä perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä. Yleisen edun merkittävyys ja omaisuuden käytönrajoituksen voimakkuus ovat olleet yleisiä suhteellisuusperiaatteen soveltamisalueita.⁶⁷ Artikkelin toteaa lunastuslain (603/1977) 4.1 §:n ja luonnonsuojelulain (1096/1996) 50.2 §:n olevan tulkittavissa suhteellisuusperiaatteen ilmentymiksi, mutta esittää muiden, pakkolunastusta

⁶³ Yksityisen omistusoikeuden suoja on Saksassa varsin vahva. Myös maanomistukseen liittyvät asenteet maanomistajien keskuudessa ovat yleensä selkeitä: ”yksityinen omistusoikeus on kaiken perusta ja siihen voidaan puuttua vain pakottavissa tapauksissa, omistuksen säilyttäminen ennallaan on ensisijainen tavoite, maatalouden jatkamiseen on säilyttävä mahdollisuus, tilusjärjestelyt ovat vähemmän huono vaihtoehto, lunastus vasta sitten, kun kaikki muut keinot on käytetty” (*Vielhöber 1999*).

Vapaaehtoisuuteen perustuva maanhankinta voi joissain tapauksissa olla mahdotonta ilman Landgesellschaftin mahdollistamaa vastikemaa- ja maatilarakenteen parantamisvaihtoehtoa (*Schwalba ym. 1999* ja *SHL 1988*, s. 115). Luonnonsuojelu- ja tiehankkeissa maanomistajat asettavat usein sopimukseen pääsyn ehdoksi vastikemaiden saannin. Mikäli lunastukseen ei ryhdytä, Landgesellschaft saattaakin usein olla tällaisissa tapauksissa ainoa vaihtoehto hankkeen maanhankinnan toteuttajana (*Schwalba ym. 1999*).

⁶⁴ ”Landgesellschaft’ien maapankkitoiminnalla on Saksassa takanaan pitkät perinteet ja yhteiskunnan tuki. Sidosryhmät ja asiakkaat hyväksyvät Landgesellschaft’in maapankkipalvelut edullisena vaihtoehtona omien maankäyttöisten tavoitteidensa toteuttamisessa. Näiden tahojen oma maanhankintatoiminta saattaa kohdata suuria vaikeuksia nimenomaan tilanteissa, joissa maahan kohdistuu useita eri intressejä (maatalous, luonnonsuojelu, infrastruktuurihankkeet). Erityisesti maatalouselinkeinon harjoittamismahdollisuuksien säilyminen muodostaa kynnyskysymyksen maan joustavaan käyttöön saamiseen. Yleishyödyllinen Landgesellschaft maapankkivälineeseen onkin nähtävä ennen kaikkea eri osapuolten *intressien yhteensovittajana*” (*liite II*, s. II/34).

⁶⁵ Tarve [Lievin keino] -osatutkimukselle syntyi [Landgesellschaft] –tutkimuksen yhteydessä. Lainsäädännön ja oikeuskäytännön vaikutus vastikemaakäytännön vahaan asemaan ja lunastamisen toissijaisuuteen Saksassa jäi sen yhteydessä vielä kaipaamaan vastauksia.

⁶⁶ ”Suomalaisen” suhteellisuusperiaatteen perusmääritelmä: ”Käytetyn pakon tulee olla kohtuullisissa suhteissa siihen, mitä hallintotoimella tavoitellaan” (*Merikoski 1976*, s. 39).

⁶⁷ Mm. *Laaksonen 1998*, s. 150.

lievempien keinojen ensisijaisuuden jääneen vähälle huomiolle yhteiskunnan maanhankintaa koskevia lakeja säädettäessä ja edelleen myös lunastuslupaharkinnassa.⁶⁸

Koska tutkimuksen kohteena on vastikemaiden käytettävyys nimenomaan pakkolunastuksen vaihtoehtona, [Lievin keino] lähtee liikkeelle omaisuudensuojaperiaatteesta ja lunastamisen edellytyksistä Saksassa. Artikkelin kuvaava Saksan liittotasavallan perustuslain (*Grundgesetz* 23.5.1949) 14 artiklaa, joka sisältää yksityisen omistusoikeuden suojan. Artikkelin pääpaino on kuitenkin suhteellisuusperiaatteen esittelyssä. Tätä periaatetta pidetään eräänä keskeisimmistä perustuslaillisen oikeusjärjestyksen periaatteista Saksassa.⁶⁹ Suhteellisuusperiaatteen sisältö voidaan kiteyttää ajatuksella: ”valtion on valittava vähiten vahinkoa tuottavat, kohtuudella käyttöönotettavat keinot saavuttaakseen yksilöidyt lopputulokset”.⁷⁰

[Lievin keino] toteaa hallinnollisen toimenpiteen välttämättömyysvaatimuksen, jota kutsutaan myös *lievemmän keinon periaatteeksi* olevan kaikkein oleellisin suhteellisuusperiaatteen osista, jopa sen ydin.⁷¹ Periaatetta käytetään myös oikeusistuimissa testinä toimenpiteen tai keinon perustuslaillisuuden selvittämiseksi. Esimerkiksi pakkolunastuksen perustuslainmukaisuus voi Saksassa tulla oikeusistuimissa esille ja ratkaistavaksi yksittäisten lunastushankkeidenkin yhteydessä. Artikkelin mukaan testauksen merkitys tuomioistuimissa korostuu, kun kyseessä on ns. hallinnollinen lunastus eli lunastus, joka perustuu hallintoviranomaisen päätökseen. Lunastushankkeen aloitteentekijän objektiivisuus tulee näin testattua ja tuomioistuimet voivat suojata omistusoikeutta liian innokkaiden hallintoelinten rajoitusmääräyksiltä.⁷²

Tutkimusartikkelin mukaan lievimpään keinoon ei yleensä - liittotasavallan rakennuslain (*Baugesetzbuch* 8.12.1986) 87 artiklaa lukuun ottamatta - viitata lakiteksteissä. Esimerkkejä lievemmän keinon periaatteen soveltamisesta pakkolunastuksen oikeutusta harkittaessa on artikkelin mukaan kuitenkin lukuisia. Tilusjärjestelyt ovat artikkelin mukaan tyypillisimpiä lievimmän keinon periaatteen mukaisia pakkolunastusta korvaavia hankkeen toteuttamistapoja Saksassa. [Lievin keino] kuvaava tilusjärjestelyjä Saksan lainsäädännössä (*Flurbereinigungsgesetz* 13.3.1976) yleisesti sekä myös niiden suhdetta saksalaiseen omaisuudensuojajärjestelmään.

[Lievin keino] löytää perusteluja sille, miksi erityisesti saksalainen rakennusmaan järjestely (*Umlegung*) ja hankeusjako (*Unternehmensflurbereinigung*) tulkitaan Saksassa pakkolunastusta lievemiksi keinoiksi.

⁶⁸ Pakkolunastuksen vaihtoehtoista keskusteltaessa suhteellisuusperiaate on Suomessa jäänyt vähälle huomiolle. Tilusjärjestelyjen osalta nimenomaan suhteellisuusperiaatteen ovat viitanneet ainoastaan *Holma* (1976, s. 26) ja *Viitanen* (2000, s. 43).

⁶⁹ *Ossenbühl* 1997, s. 620.

⁷⁰ Valtiosääntöoikeuden päätös 16.3.1971 (*Liite III*, s. III/9).

⁷¹ *Ossenbühl* 1997, s. 618.

⁷² *Mm. Lundmark* 1995, s. 339.

Rakennusmaan järjestelyn tulkitaan artikkelissa olevan nimenomaan säädetty pakkolunastusta lievemmäksi keinoksi maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa. Ns. rasituksen jakaantumisen useamman kiinteistön kannettavaksi on katsottu tekevän tästä tilusjärjestelystä lievemmän keinon.⁷³

Hankeusjako on artikkelin mukaan myös todettu eri oikeuksien päätöksissä lunastukseen verrattuna lievemmäksi keinoksi. Jo edellytystensäkin mukaan hankeusjaon tulee jakaa maankäyttöhankkeen (esimerkiksi moottoritiehankkeen) aiheuttamat maanmenetykset laajemman maanomistajajoukon vastattavaksi tai sen avulla tulee voida välttää maaseutu ympäristölle hankkeesta aiheutuvia haittoja.⁷⁴ Kuten rakennusmaan järjestelyssä, siis myös hankeusjaossa toteutuu rasituksen jakaumisvaatimus, minkä on katsottu myös olevan perustuslain periaatteiden konkretisoituma.⁷⁵ Maanomistajalta lunastettavan maan määrän minimoimiseksi maankäyttöhanketta toteuttavan viranomaisen on hankeusjaon yhteydessä pyrittävä hankkimaan vapaaehtoisin kaupun kohtuulliseen hintaan mahdollisimman paljon vastikemaata.⁷⁶ Tämä puolestaan lisää *maapankkitoiminnan* tarvetta (vrt. Landgesellschaft). Hankeusjakoon liittyy monia muita hankkeen vaikutuksia lieventäviä toimenpiteitä. Sen avulla voidaan välttää pirstoutumis-, kierto- yms. haittoja, joita hankkeesta maatilalle aiheutuisi ilman järjestelyä. Uusi tilussijoittelu tuo sinällään myös viljely- yms. kustannusten säästöjä maanomistajille.

[Lievin keino] viittaa maankäyttöhankkeiden toteuttajien ja maanomistajien näkemyksiin tilusjärjestelyistä ja pakkolunastuksesta.⁷⁷ Saksan järjestelmä saa maankäyttöhankkeiden toteuttajat välttämään lunastusta. Maanomistajat puolestaan kokevat vastikemaat ja tilusjärjestelyt poikkeuksetta lunastusta lievempänä keinona.

Vastauksena tutkimuksen kysymyksenasetteluun [Lievin keino] esittää lopuksi vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käytön vahvan aseman perustuvan Saksassa suhteellisuusperiaatteen ja erityisesti sen ytimen muodostavan lievemmän keinon periaatteen merkittävän asemaan. Artikkelitoteaa myös, että Suomen ja Saksan suhteellisuusperiaatteen määritelmät poikkeavat toisistaan erilaisen kehityshistoriansa ja -ympäristönsä takia. Suhteellisuusperiaatetta todetaan Suomessa tulkitun Saksaa suppeammin ja sen painoarvon olevan omaisuudensuojan kannalta meillä vähäisempi. Etenkin lievemmän keinon vaatimus eli lunastuksen vaihtoehtojen selvittäminen olisi artikkelin mukaan jäänyt Suomessa liian vähälle huomiolle.

2.4 Erfahrungen

[Erfahrungen] -artikkeli (*liite IV*) tuo esille suomalaisia maanhankintatapoja ja niiden keskeisiä perusteita. Se kuvaa ja arvioi etenkin viime vuosina Suomessa kehitettyjä tilusjärjestelymalleja uusina keinoina hankkia maata tie- ja

⁷³ *Nüßgens ja Boujong 1987*, s. 164-165.

⁷⁴ *Nüßgens ja Boujong 1987*, s. 85.

⁷⁵ *Weiß 1991*, s. 422.

⁷⁶ *Weiß 1991*, s. 422.

⁷⁷ Näitä on kartoitettu enemmän [Landgesellschaft] -osatutkimuksen yhteydessä.

luonnonsuojeluhankkeisiin. Artikkelit esittää väitteen, että maanhankintatavat ovat viime vuosiin saakka olleet liian yksipuolisia ja että lunastamisen käyttö on suomalaisessa lainsäädännössä tehty viranomaisille helpoksi.⁷⁸ Se toteaa, että huolimatta suhteellisuusperiaatteen kirjaamisesta mm. lunastuslakiin (4.1 §) ja luonnonsuojelulakiin (52.2 §) lievempien vaihtoehtoisten toteuttamismahdollisuuksien tutkimiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tietyn suunnitelman vahvistaminen, luvan myöntäminen tai muu päätös (vrt. LunL 5.3 §) tuottaa lähes ”automaattisesti” oikeuden lunastuksen toimeenpanoon.

[Erfahrungenin] mukaan eräänä syynä Suomen yksipuoliseen maanhankintakäytäntöön on ollut se, että vaihtoehtoisia tapoja ei ole tähän saakka tunnettu riittävästi. Lainsäädännön (KML 68.2 §) hankeusjakosäännös vuodelta 1995 sekä useat tilusjärjestelykokeilut - joista artikkeli mainitsee [Motti] - moottoritietilusjärjestelyhankkeen ja suojelualueiden toteuttamiseen liittyviä kokeiluhankkeita - ovat aivan viime vuosina laajentaneet keinovalikoimaa. Vaikka kokemukset kokeiluhankkeista ovat olleet myönteisiä sekä maanomistajien että maankäyttöhankkeiden toteuttajien kannalta, ympäristö- ja tieviranomaiset ovat epäroineet niiden käynnistämistä varsinkin alueilla, joilla niistä ei vielä ole ollut omakohtaisia kokemuksia.

Uutena lähteenä [Erfahrungen] viittaa tutkimuskokonaisuuden yhteydessä teetettyyn ja ohjattuun vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käyttöä luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa selvittäneeseen *Torkon (2001)* diplomityöhön [Suto-selvitys]. Sen mukaan pohjoisemmassa Suomessa toteutetuissa luonnonsuojelualueiden hankeusjaoissa on vaihtomaana ollut käytettävissä Metsähallituksen hallitsemaa valtion maata, mikä on edistänyt toteutusta. Eteläisemmässä Suomessa valtion maanomistus on vähäistä, mikä on hidastanut suojelualueiden hankeusjakojen käynnistymistä. Vastikemaan hankinta on myös osoittautunut organisaatioiden sisäisten byrokraatiaesteiden takia vaikeaksi.⁷⁹ [Erfahrungenin] mukaan tutkimuskokonaisuuteen liittyvä [Motti] sinänsä osoittaa, että Etelä-Suomessakin

⁷⁸ Artikkelit eräs tavoite on myös kytkeä Suomen järjestelmä kansainväliseen kontekstiin. Se toteaa, että tilanne useimmissa maailman maissa on vastaava kuin Suomessa eli maanostot ja pakkolunastus ovat pääasiallisin maanhankintakeino yhteiskunnan maankäyttöhankkeissa (*Zimmermann 2001*). Vaihtoehtoisten maanhankintatapojen, erityisesti tilusjärjestelyjen kehittämisen edelläkävijämaiksi artikkeli mainitsee mm. Hollannin ja Saksan (mm. *Magel 1999*).

⁷⁹ *Torkon 2001* selvityksessä todetaan (maanomistajille tehtyihin eri kyselyihin viitaten), että selvästi yli puolet maanomistajista pitää maanvaihtoa parhaana suojelualueen toteuttamiskeinona. Vuosina 1998-2000 25,4 % suojelualueiden pinta-alasta ja 20,3 % kiinteistöistä oli hankittu maanvaihdolla. Maanvaihtotoiminnan laajempaa käyttöä oli selvityksen mukaan haitannut sijainniltaan ja laadultaan sopivien vaihtomaiden puute sekä maanomistajien epärealistiset odotukset vaihtomaiden suhteen. *Torkon* mukaan varsinkin Suomen eteläosissa Metsähallituksella ja ympäristöhallinnolla on vähän maata käytettäväksi vastikemaana. Ne välttävät maan hankintaa vastikemaaksi peläten sen jäävän haltuunsa, mikäli vaihto ei toteudu. Ympäristöhallinnossa vastikemaan ostoja on vaikeuttanut myös sisäisen lupakäytännön kankeus. Vuosina 1998-2000 vastikemaita on hankittu (mm. Metsähallitus lähinnä vaihdoin) yhteensä 3 222 hehtaaria (167 kiinteistöä). Suurin osa kiinteistöistä (79) hankittu Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueella. Muiden ympäristökeskusten alueilla hankittujen kiinteistöjen määrä oli 0 - 28.

voidaan lyhyessä ajassa hankkia riittävä määrä vastikemaata, mikäli hankintaan panostetaan riittävästi.

[Erfahrungen] päättyy korostamaan vastikemaavaraston ja maapankkitoiminnan merkitystä luonnonsuojelu- ja tiehankkeiden maanhankinnan toteuttamisessa. Artikkelit esittää, että valtion maaomaisuutta pääosin hallitseva Metsähallitus olisi luonteva maapankki varsinkin, jos se toimisi yhteistyössä maatalouden rakennetta kehittävien valtion maaseutuviranomaisten kanssa. Maapankille olisi asetettava jatkuva velvoite hankkia ja ohjata maata vaihtomaiksi erilaisiin maankäytön kehittämishankkeisiin.

[Erfahrungen] esittää, että mahdollisuudet soveltaa keskieuropalaisia toimintamalleja Suomen olosuhteissa tulisi myös tutkia. Näistä esimerkkeinä artikkeli mainitsee mahdollisuuden hankkia vastikemaata uusjakokunnan lukuun kuten Saksassa⁸⁰ sekä saksalaisen Landgesellschaft-⁸¹ ja ranskalaisen SAFER – järjestelmän⁸². Mikäli vastikemaata ei olisi hankittavissa, artikkeli suosittelee maanluovutusvelvollisuuden jakamista useamman maanomistajan kannettavaksi (*Aufteilung der Landabzugsverpflichtung*) saksalaisen hankeusjaon (*Unternehmensflurbereinigung*) mallin mukaan.

[Erfahrungen] toteaa tilanneanalyysin lopuksi, että tilusjärjestelyt on alettu Suomessakin viime vuosina nähdä potentiaalisena keinona yhteiskunnan maankäyttöhankkeiden kuten luonnonsuojelun ja tienrakentamisen maanhankinnassa. Artikkelin mukaan tilusjärjestely on lunastukseen verrattuna myönteisempi vaihtoehto maanomistajalle. Se päättelee myös, että järjestely olisi myös yleisten oikeusperiaatteiden mukainen ja tavoiteltava lievin keino toteuttaa yhteiskunnan maanhankintaa. Laajemmilla tilusjärjestelyillä ja niihin kytketyllä maapankkitoiminnalla on myös mahdollista samanaikaisesti toteuttaa eri osapuolten intressejä eli hankkia maata yhteiskunnalle infrastruktuurin rakentamiseen, hankkia maata luonnonsuojelualueiksi ja parantaa esimerkiksi maatilojen tilusrakennetta.

⁸⁰ Flurbereinigungsgesetz 13.3.1976.

⁸¹ Liite II.

⁸² SAFER-organisaatiot (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) ovat yksityisiä, voittoa tavoittelemattomia maatalousmaan hankkijoita ja edelleen luovuttajia. Ne ostavat Ranskassa vuosittain noin 12 % myynnissä olevasta maatalousmaasta. SAFER-organisaatioilla on tukena lainsäätäjän antama etuosto-oikeus (*Strong 1979*, s. 171-182).

3 Suomalaiset toimijat

3.1 Yleistä.

Tämä suomalaisia toimijoita koskeva itsenäinen tutkimuksen osa perustuu kirjallisuuteen ja haastatteluihin.⁸³ Tavoitteena on selvittää suomalaisen maapankkitoimintaan verrattavan toiminnan historiaa ja nykytilaa. Tutkimuksen johtopäätöksissä on tämän tarkastelun perusteella mahdollista arvioida nykyisten toimijoiden mahdollisuuksia toteuttaa maapankkitoimintaa Suomessa.

Tarkastelu rajataan lähinnä valtakunnan tason toimijoihin. Maapankki-toiminnan mieltäminen kohdan 1.1 alussa määriteltyjä maankäyttöhankeita palvelevaksi toiminnaksi rajaa myös tarkastelunäkökulmaa.

3.2 Asutustoiminta

Kuten Saksassa myös Suomessa merkittävimmät yhteiskunnan maankäytön ohjaustoimenpiteet ovat liittyneet maareformi- ja asutustoimintaan. Koska Saksan Landgesellschaft -maapankkijärjestelmän tausta liittyy asutustoimintaan, on myös Suomen asutushistoriaa syytä tarkastella hieman laajemmin.⁸⁴

3.2.1 Lainsäädäntöä

Suomessa vuodesta 1917 alkaen toteutettujen maareformien avulla varmistettiin maanvuokraajien hallintaoikeutta (ns. torpparivapauslaki vuodelta 1918 ja taajamissa sijaitsevien vuokra-alueiden lunastamista ja järjestelyjä koskeneet lait vuosilta 1936, 1958 ja 1962) sekä toisaalta ohjattiin maata maattomalle tai asunnottomalle väestölle (asutuslait vuosilta 1922 ja 1936 sekä ns. pika-asutuslaki vuodelta 1940 ja maanhankintalaki vuodelta 1945). Myöhemmät vuoden 1958 maankäyttölaki ja vuoden 1977 maatilalaki ovat ohjanneet maatalousmaata maatalouselinkeinon käyttöön, tosin paljon pienemmässä mittakaavassa kuin aiemmat varsinaiset maareformit.⁸⁵

⁸³ Kohta on tutkimuksen rakenteessa verrattavissa aikaisempiin osa-artikkeleihin. Sen tiedot perustuvat vuoden 2003 lopun tilanteeseen.

⁸⁴ Saksalaisen asutustoiminnan historiaan on viitattu [Landgesellschaft] -osatutkimuksessa (*liite II*, s. II/7-9).

⁸⁵ Laki vuokra-alueiden lunastamisesta (135/1918); Laki tiheissä asumusryhmissä olevien vuokra-alueiden lunastamisesta (120/1936); Laki eräiden vuokra-alueiden lunastamisesta maalaiskunnissa (361/1958); Laki vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa (218/1962); Laki maan hankkimisesta asutustarkoituksiin (278/1922); Asutuslaki (332/1936); Siirtoväen pika-asutuslaki (346/1940); Maanhankintalaki (396/1945); Maankäyttölaki (353/1958); Maatilalaki (188/1977).

3.2.2 Organisaatiot

Ennen toista maailmansotaa asutustoimintaa ohjasi keskusvirastotasolla maatalousministeriön alainen Asutushallitus (1917-1938). Tämän jälkeen ohjausviranomaisina seurasivat Metsähallitus (valtion metsämaat) ja maatalousministeriön asutusasiainosasto.⁸⁶ Kenttäorganisaatiomalli perustui vuosikymmenten ajan lautakuntajärjestelmään (vuokralautakunnat, asutuslautakunnat ja maanlunastuslautakunnat). Mallia täydensi vuonna 1920 toimintansa aloittanut asutusrahasto.⁸⁷

3.2.3 Toiminnan arviointia

Vuodesta 1917 alkaen Suomen maareformien toteuttamiseksi käytettiin yhteensä n. 5,5 miljoonaa hehtaaria maata, josta muodostettiin n. 345 000 tilaa tai muuta aluetta. Maareformeihin käytetystä maasta 1,7 miljoonaa hehtaaria oli alun perin valtion maata. Noin 3,8 miljoonaa hehtaaria (70 %) hankittiin pakkolunastamalla tai vapaaehtoisin kaupun.⁸⁸

Edellä mainittujen lukujen perusteella kyseessä on ollut varsin merkittävä valtion asutusviranomaisten harjoittama ”maapankkitoiminta”.⁸⁹ Vaikka toiminnan taustalla varsinkin sodan jälkeisen asuttamisen osalta oli pakkotilanne ja myös toteuttamiskeinot perustuivat osittain paktoon eli maan hankkimiseen tarvittaessa lunastamalla, tuo ”maapankkijärjestelmä” osoitti toimivuutensa.⁹⁰ Onnistumisen edellytyksinä on mainittu mm. ”maareformilakien lakitekninen ja hallinnollinen onnistuneisuus, riittävän tehokkaat toteutusorganisaatiot sekä pätevä ja lojaali virkamiehistö.”⁹¹

Asutusorganisaatioita on toisaalta myös kritisoitu. Vuoden 1922 asutusorganisaation purkamisen (mm. asutushallituksen lakkauttamisen) taustalla oli sen pitäminen ”kankeana, monimutkaisena ja liian kalliina tehtävien määrään nähden”. Myöhemmin osoittautui, että myöskään uusi järjestely (metsähallinnon ja maatalousministeriön asutusasiainosasto) ei poistanut valtion maiden asuttamisessa ilmennyttä ”virastokankeutta”.⁹² Myös sen, että asutukseen käytettävät maat ovat

⁸⁶ Asutushallitus perustettiin uudelleen vuonna 1959. Vuonna 1971 asutushallituksesta ja huomattavasta osaa maataloushallitusta muodostettiin yhdistetty maatilahallitus.

⁸⁷ Mm. useisiin alkuperäislähteisiin viitanneet *Virtanen ja Halme* (1983).

⁸⁸ *Virtanen ja Halmeen* (1983) tutkimuksen tiivistelmä.

⁸⁹ Lainausmerkeillä halutaan sanoa, että toiminta muistuttaa tutkimuksen kohteena olevaa maapankkitoimintaa (vrt. kohdan 1.2 määritelmä).

⁹⁰ Esimerkiksi vuoden 1945 maanhankintalain kanssa samanaikaisesti säädetyt, maan vapaaehtoisen hankkimisen järjestelystä annettu laki (Vap.MHL) mahdollisti myös ”ei-luovutuksenalaisen” maan hankkimisen vapaaehtoisin kaupun. Toimintaa helpotti myös tuolloin voimassa ollut kiinteistöjen hankkimisen rajoittamista rajoittanut lainsäädäntö. Vap.MHL:n mukaan saatiin asutukseen huomattava määrä tiloja. Tosin niiden joukossa oli tavallista enemmän pieniä ja ”heikkoja” tiloja. Varsinkin tarpeeksi suuren metsäalan saaminen vapaaehtoisilla kaupoilla oli vaikeaa. (*Åberg* 1983, s. 293)

⁹¹ *Virtanen ja Halme* (1983) s. 43.

⁹² *Virtanen ja Halme* (1983) s. 28.

olleet eri organisaatioiden hallinnassa, todetaan johtaneen joihinkin ongelmiin.⁹³ Asuttamisen viranomaisorganisaatioihin kohdistunut suomalainen kritiikki muistuttaa [Landgesellschaft] -osatutkimuksessa (ks. edellä kohta 2.2) mainittua saksalaisen asutuskomission byrokraattisuuden kritisointia, jonka seurauksena 1900-luvun alussa alettiin perustaa osakeyhtiömuotoisia Landgesellschaft-yhtiöitä. Sama byrokraattisuus todettiin myös MOTTI-projektissa.

Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista, että suomalaisen asutustoiminnan kehittymiseen keskeisimmin vaikuttanut Kyösti *Haataja* (1935) on ottanut aikanaan esille yksityisluonteisten asutusjärjestöjen hyväksikäytön yksityismaalla tapahtuvan asutussuunnitelmien valmistelussa ja toteuttamisessa. Haatajan ajatukset ovat suoraan rinnastettavissa tässä tutkimuksessa esille tuotuun Landgesellschaft-konseptiin.⁹⁴

⁹³ *Haataja* (1935 s. 52-53) viittaa hallituksen 1930-luvun alun asutustoiminnan järjestelyä kohtaan esittämään arvosteluun. Teksti viittaa moniin tämän tutkimuskokonaisuudenkin kannalta yhä ajankohtaisiin kysymyksiin (kursivoinnit tutkijan): ”Valtion metsämaiden asuttamiseen nähden hallitus toteaa, että asutettavat alueet ovat nykyään kahden eri keskusviraston hallinnon alaisia, asutushallituksen ja metsähallituksen, joka aiheuttaa hankaluuksia ja ristiriitoja, jopa epäselvyyttä siittäkin, minkä keskusviraston alaiseksi mikin asia kuuluu. Tästä kaksinaisuudesta johtuu, ettei teitä ja kuivatusöitä, joita sekä asutushallitus että metsähallitus toimittavat, saada samalla kertaa aina molempien tarpeita silmälläpitäen tehdyiksi. *Asutustoiminnan todetaan voivan joutua ristiriitaan metsähallinnon metsänmyyntien kanssa ja menettely itse asutustoiminnassa todetaan monimutkaiseksi, aikaa vieväksi ja suhteettoman kalliiksi.*

Yksityismaan asuttamisesta hallitus toteaa, että koko menettely siinä on keskitetty varsinaisesti asutushallitukseen, joka joutuu tekemään ratkaisunsa ilman omaa paikallistuntemusta. Seurauksena on ollut, että muodostetuista tiloista melkoinen osa on liian pieniä ja antaa myös aiheita huomautuksiin sekä muotonsa että tiluksiensa sijoituksen puolesta, jota paitsi on ollut aiheita myös saannon pätevyyttä koskeviin huomautuksiin. Asutustoiminnan rahoituksesta todetaan, että asutuslainoitukseen on monissa tapauksissa sijoitettu suhteellisesti paljon varoja, kiinnittämättä riittävästi huomioita tilan tuoton kohottamiseen, ja on uutistilallinen ohjattu sijoittamaan varoja rakennuksiin tilalla, jonka viljelyksien tuotto ei olisi edellyttänyt rakennuspääoman siihen kiinnittämistä. Hallitus toteaa, että asutustilallisten taloudellinen neuvonta ja itse asutustyön paikallinen ohjaaminen olisi ollut tarpeen, mutta että se on varsinaisesti kokonaan puuttunut. *Koko asutustoimintaa on vaivannut aktiivisuuden puute ja niissä suhteellisesti harvoissa tapauksissa, joissa valtio on itse suoranaisesti ostanut maata asutustarkoituksiin, on ostoja haitannut kankeus*”.

⁹⁴ *Haataja* (1935 s. 82-83) viittaa Juho Jänneksen alun perin esittämään ajatukseen, ” että meillä olisi otetavaksi harkittavaksi, eikö yksityismailla tapahtuvassa asutussuunnitelmien valmistelussa ja toteuttamisessa saataisi hyvää apua yksityisluontoisilta asutusjärjestöiltä, joita voitaisiin perustaa määrättyjä suhteellisen laajoja, kuten kokonaisia läänejä tahi suurempia läänien osia varten. --- Hän mainitsi esimerkkinä ruotsalaisen järjestön ”Svenska småbruk och egna hem” toiminnan, --- joka on voinut saada varsin huomattavia tuloksia maanomistusolojen järjestelyjen alalla aikaan. Tämän järjestön toiminnasta, joka perustettiin vuonna 1909 ja jolla on 1,2 miljoonan markan osakepääoma tiedetään, että se on saanut perustetuksi 1400 uutta tilaa ilman, että järjestö itse on kärsinyt minkäänlaisia häviöitä ja ilman että sen osakepääomaan on tarvinnut koskea. Samalla tiedetään sen maksaneen osakkailleen vuosittain tavallisesti 8 % ja pulavuosinakin 5 % korkoa osakepääomalle. Tällainen yksityisluontoinen järjestö voisi olla monissa tapauksissa kaikkein sopivin hoitamaan sitä yksityismaalla tapahtuvaa uusien asutuskylien perustamista ennestään viljelemättömille tiluksille, johon meidän pitäisi saada asutustoiminta suuntautumaan. Se voisi hankkia tietoonsa sopivia asutusalueita, saada aikaan sopimuksia niiden asutustarkoitukseen luovuttamisesta, järjestää kuivatus- ja tientekotyöt sekä luovuttaa alueet asutettaville. Valtion avustamana ja sen valvonnan

Maapankkijatuksen (vrt. käsite kohdassa 1.2) voidaan katsoa toteutuneen jossain määrin suomalaisten asutusorganisaatioiden ja niitä seuranneiden maatalousmaan käyttöä ohjanneiden organisaatioiden toiminnassa. Yhdessä mielessä ne kuitenkin poikkesivat tämän tutkimuksen tarkoittamasta maapankkimallista: ”Maapankki” palveli lähinnä maatalous- ja asumisintressiä ja kytkentää muihin maankäyttöhankkeisiin ei ollut. Vastikemaa-ajatus eli valtion hallussa olevan maan käyttäminen vaihtomaana asutusalueita hankittaessa ei myöskään ollut kovin yleinen toimintatapa.⁹⁵

3.3 Myöhempi viranomaistoiminta

3.3.1 Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan valtion viranomaisia, joilla on viime vuosikymmeninä ollut hallinnassaan maaomaisuutta ja varsinkin niitä, jotka ovat maata hankkimalla ja luovuttamalla aktiivisemmin osallistuneet maankäytön ohjaukseen ja maankäyttöhankkeiden toteuttamiseen.

alaisena voisi tällainen toiminta tulla varsin hedelmälliseksi ja hyödylliseksi, samalla kuin valtio vapautettaisiin suoranaisestä yksityiskohtaisesta toiminnasta tällä alalla.

Tuntuu siltä, että tämä näin esitetty ajatus vastaisen asutustoiminnan ohjaamisesta ainakin melkoiselta osalta tällaisten järjestöjen toimesta suoritettavaksi ansaitsee tulla vakavan pohdinnan alaiseksi. Sitä tietä saataisiin tarpeellinen paikallinen keskitys tällaiseen asutustoimintaan, joka sitä tietä saisi myös sen joustavuuden ja oloihin sopeutuvaisuuden, jota valtion virkamiesten toiminta ei missään tapauksessa tulisi osoittamaan. Voi syystä edellyttää, että tällaisella yksityisluontoisella järjestöllä, jolla olisi rajoitettu piiri hoidettavanaan ja jossa olisi mukana paikallisiin olosuhteisiin perehtyneitä ja yleistä luottamusta nauttavia kansalaisia, olisi paremmat mahdollisuudet kuin valtion virkamiehillä saada maanomistajilta kohtuullisiin hintoihin ostetuksi sopivia alueita asutukseen käytettäväksi. Se voisi tarpeen vaatiessa saada asianomaiset talonomistajat sopivien uusjakojen kautta järjestämään jakosuhteensa entistä tarkoituksenmukaisemmin ja niiden yhteydessä myös sopivien alueiden asutustarkoituksiin luovuttamisen. Asutettavien valinnassa saataisiin siten paikallinen asia- ja henkilötuntemus sekä pätevä asutusaineiston seulominen paremmin mukaan kuin nykyään ja kuin hallituksen ehdottamalla tavalla. Tällainen yksityinen järjestö voisi myös pitemmän ajan kuluessa seurata asutettujen perheiden vaiheita ja ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin joko avun järjestämiseksi jos sellaista tarvittaisiin taikka myös kurin pitämiseksi, jos esiintyisi keinottelua tai huonoa hoitoa. Valtiovallan tehtäväksi jäisi viranomaistensa kautta valvoa, että tällaiset järjestöt toimisivat tarkoituksenmukaisesti ja yleishyödyllisesti ja että niiden toiminnassa ei esiintyisi keinottelua eikä yksityisen voiton tavoittelua”.

Haataja toteaa vielä: ”Tiedetään, että ulkomailla on melkoinen joukko yksityisluontoisia asutusyhtymiä, jotka harjoittavat huomattavaa asutustoimintaa. Tosin niissä on useissa tapauksissa esiintynyt yksityisen voiton tavoittelua ja muitakin epäkohtia. Ne voitaisiin kuitenkin meillä sopivilla järjestelytoimenpiteillä sekä valvonnalla estää. Asutuslainsäädäntö olisi suunniteltava niin, että tuollaisten yksityisluontoisten asutusyhtymien perustaminen tehtäisiin mahdolliseksi. Valtioneuvoston olisi saatettava niiden järjestely yksityiskohtaisen suunnittelun alaiseksi.”

⁹⁵ Vuoden 1945 Maanhankintalain mukaisessa perustamistoimituksessa otettaessa maata asutustarkoituksiin ”ei-luovutuksenalaisesta” maasta oli mahdollista antaa luovuttajalle vastikemaata tai suorittaa pakollinen tilusvaihto, jossa tällainen alue vaihdettiin ”luovutuksenalaiseksi” maaksi (*Aberg* 1983, s. 290).

3.3.2 Maaseutuviranomaiset

Edellisessä kohdassa 3.2. käsitellyn asutustoiminnan viimeisessä vaiheessa rauhanajan olosuhteita varten säädetyn vuoden 1958 maankäyttölain (353/1958) seuraajana tuli vuonna 1977 voimaan maatilalaki (188/1977). Tämä laki loi puitteet viranomaistoiminnalle, joka sisälsi monia ”maapankkitoiminnalle” tyypillisiä piirteitä.

Vuoden 1977 maatilalain tarkoituksena oli maatalouden rakenteen kehittämiseksi ja maatalouden toimintaedellytysten parantamiseksi suurentaa tilakokoa, parantaa tilusten sijoitusta, edistää viljelijöiden välistä yhteistoimintaa ja ehkäistä maatilojen pirstoutumista.⁹⁶ Välittömistä maatalouden rakenteen parantamiskeinoista tärkein oli maan hankkiminen valtiolle ja sen käyttäminen maatilalain tarkoituksiin tilakoon suurentamiseksi.⁹⁷ Maatilahallituksen (1971–1992) ohjaaman maanhankintatoiminnan tarkoituksena oli ostaa valtiolle sellaista maata, joka voitiin heti tai myöhemmin käyttää pääasiassa tilojen lisämaaksi. Ostotoiminta keskittyi tapauksiin, joissa vapaaehtoisia viljelijöiden välisiä kauppvoja ei syntynyt. Maata hankittiin pääasiassa vapaaehtoisin kaupun. Vähäisiä määriä saatiin lisäksi pakkohuutokaupoista, valtiolle perintönä tulleiden tilojen hallinnan siirroin sekä vaihtamalla. Oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata annettu laki (391/1978) antoi eräissä tapauksissa maatilahallitukselle mahdollisuuden myös lunastaa kaupan kohteena ollut maa valtiolle.⁹⁸

Maatilahallinnon alaisten maatalouspiirien maataloustoimistot osallistuivat valtiolle ostettavien alueiden arviointiin ja kauppjojen valmisteluun. Ostoista päätti maatilahallitus.⁹⁹

Tietyissä tapauksissa maatilahallitus pystyi myös vaihtamaan maata metsähallituksen kanssa.¹⁰⁰ Mikäli vaihdettavat alueet eivät arvoltaan täysin vastanneet toisiaan, maksettiin erotus rahana. Vaihdot olivat kuitenkin hyvin harvinaisia.¹⁰¹

Maatilahallitukselle hankitun maan käyttämisestä päättivät maatalouspiirien suunnittelutoimikunnat, joissa oli maataloustoimiston edustuksen lisäksi kunnanvaltuustojen valitsemia edustajia. Toimikunta laati hankittua ja muuta omaisuutta koskevan käyttösuunnitelman, josta kävivät ilmi muodostettavat lisäalueet ja maatilat, näistä maksettavat hinnat ja lisäalueiden maksuehdot sekä henkilöt, joille lisäalueet oli tarkoitus myydä. Käyttösuunnitelmasta kävi ilmi myös mahdollinen ehdotus omaisuuden käyttämisestä muuhun kuin maatilalain tarkoituksiin.¹⁰² Maatilalain tarkoituksiin hankittua omaisuutta voitiin näet luovuttaa

⁹⁶ Maatilalaki (188/1977) 1 §.

⁹⁷ *Virtanen ja Breilin* 1984, s. 38.

⁹⁸ *Virtanen ja Breilin* 1984, s. 38: viittaus julkaisuun ”Maatilahallitus 1971-1981”.

⁹⁹ Maatilalaki (188/1977) 27 § ja –asetus (385/77) 11 §.

¹⁰⁰ Maatilalaki (188/1977) 13 §.

¹⁰¹ *Virtanen ja Breilin* 1984, s. 39: viittaus metsänhoitaja Pekka Linkosalon (Metsähallitus) haastatteluihin.

¹⁰² Maatilalaki (188/1977) 9 § ja 24 §.

myös muuhun käyttöön, jos sillä siten oli huomattavasti suurempi arvo tai jos omaisuutta ei voitu tarkoituksenmukaisesti käyttää maatilalain tavoitteiden mukaisesti. Tällöin kuitenkin oli noudatettava lakia oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloa tuottavia oikeuksia (687/1978). Suurin osa muihin tarkoituksiin osoitetuista alueista oli erilaisia rakennuspaikkoja. Kunnille luovutettiin mm. virkistysalueita ja asuntoalueita, yleensä maita, jotka kaavoituksessa oli osoitettu muuhun kuin maa- ja metsätaloustarkoituksiin. Lisäksi tehtiin hallinnan siirtoja valtion muille virastoille ja laitoksille, mm. rakennushallitukselle, tie- ja vesirakennushallitukselle, puolustusministeriölle ja opetusministeriölle.¹⁰³

Maatilalaissa mahdollistettiin myös maatilajärjestelymenettely, jolla pyrittiin samalle kertaa suurentamaan tilakokoa ja parantamaan tilussijoitusta.¹⁰⁴ Koska maatilahallituksella ei yleensä ollut hallinnassaan riittävästi maata järjesteltävällä alueella, maatilajärjestelyjen toteuttamismahdollisuudet olivat varsin rajatut.¹⁰⁵

Maatilahallituksen ”maapankkitoiminnan” volyymia, sen ollessa vilkkaimmillaan, kuvaavat vuoden 1982 lopun tilastot: Maatilahallituksen hallinnassa oli n. 100 000 ha maata, josta peltoa oli n. 5 700 ha. Vuonna 1982 se hankki maata vapaaehtoisin kaupoin 22 200 ha, josta peltoa oli 1 310 ha. Pakkohoutokaupalla myytyjä kiinteistöjä se lunasti 610 ha ja maanhankintaoikeuslain (391/78) mukaan 270 ha. Vuonna 1982 vahvistettiin 487 käyttösuunnitelmaa, jotka sisälsivät n. 2 300 ha peltoa ja n. 27 000 ha muuta maata (valtaosin metsää). Käyttösuunnitelmissa muodostettiin 905 lisä- ja tilusjärjestelyaluetta, 16 maatilaa tai asuntotonttia sekä 121 muuta aluetta. Muihin kuin maatilalain tarkoituksiin osoitettiin yhteensä 774 ha. Mainittakoon, että samana vuonna se luovutti luonnonsuojelutarkoituksiin 780 ha maata.¹⁰⁶

Jo ennen vuoden 1977 maatilalain voimaantuloa säädettiin laki maatilatalouden kehittämisrahastosta (657/1966). Nykyisinkin toimivan rahaston muodostavat aikaisempaan asutusrahastoon kuuluneet varat, rahaston toiminnasta kertyvät varat sekä mm. ne varat, jotka valtion talousarviossa rahastoon siirretään. Maatilatalouden kehittämisrahaston varoja voidaan käyttää maatilatalouden rakenteen parantamiseen, maaseutuelinkeinojen edistämiseen, maaseudun elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseen sekä näiden toimenpiteiden kehittämisen edistämiseen.¹⁰⁷

Vuonna 1990 maatilalaki korvattiin maaseutuelinkeinolailla (1295/1990). Lain tavoite maan hankinta- ja luovutustoiminnan osalta säilyi lähes saman kuin maatilalaissakin. Lain tavoitteena oli parantaa maatalouden rakennetta ja toimintaedellytyksiä sekä edistää ja monipuolistaa maaseudun

¹⁰³ *Virtanen ja Breilin* 1984, s. 40: viittaus Maatilahallituksen toimintakertomukseen vuodelta 1982.

¹⁰⁴ Maatilalaki (188/77) luku 5.

¹⁰⁵ *Virtanen ja Breilin* 1984, s. 38: viittaus julkaisuun ”Maatilahallitus 1971-1981”.

Yhtään maatilalain mukaista maatilajärjestelyä ei lopulta Suomessa toteutettu.

¹⁰⁶ *Virtanen ja Breilin* 1984, s. 40: viittaus Maatilahallituksen toimintakertomukseen vuodelta 1982.

¹⁰⁷ Laki maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain muuttamisesta (1307/1994) 3 §.

elinkeinorakennetta.¹⁰⁸ Lain 2 §:n mukaan maan ja vesialueiden hankkiminen ja luovuttaminen edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi oli edelleen mahdollista.¹⁰⁹ Mainittakoon, että maan lunastusmahdollisuuden antanut laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata kumottiin vuonna 1997. Vuonna 1999 maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999) kumosi edelleen maaseutuelinkeinolain. Tämä laki yhdenmukaisti maaseutuelinkeinojen tukemista koskeneen suomalaisen lainsäädännön EU-lainsäädännön kanssa.

Maatilahallitus lakkautettiin vuoden 1993 alusta ja sen tehtävät siirrettiin pääosin maa- ja metsätalousministeriöön. Maaseutuelinkeinohallinnosta annetun lain (1199/1992) myötä aikaisemmat maatalouspiirit muuttuivat samalla nimeltään maaseutupiireiksi ja ne siirtyivät suoraan maa- ja metsätalousministeriön alaisiksi alueorganisaatioiksi.¹¹⁰ Vuonna 1997 maaseutuelinkeinopiirit muuttuivat maakunnallisten työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoiksi.¹¹¹

1990-luvun loppua kohti ja vielä 2000-luvun alussakin maatalousviranomaisten maanhankinta- ja luovutustoiminta on taantunut. Maata tilakoon kasvattamiseen ei viime vuosina ole juurikaan hankittu, koska TE-keskusten niukat henkilöstöresurssit on jouduttu kohdentamaan muiden toimenpiteiden, kuten mm. valvontatehtävien hoitamiseen. Maata on hankittu tosin uusjakojen ja tilusjärjestelyjen yhteydessä tai silloin, kun maan hankkiminen valtion saatavien turvaamiseksi on ollut perusteltua.¹¹² Vuonna 2002 maata ostettiin ainoastaan 0,29 milj. eurolla (vuonna 2001 0,38 milj. euroa). Pakkahuutokaupoista tiloja ei ole lunastettu.¹¹³ Maatalouden kehittämisrahaston varoilla hankittuja maita on myös siirretty Metsähallitukselle.¹¹⁴

Maaseutuelinkeinohallinnon hallinnassa oli vuoden 2003 alussa maata yhteensä noin 11 300 hehtaaria. Vuotta aiemmin hallinnassa olevan maaomaisuuden määrä oli noin 14 300 hehtaaria. Suurin osa maaomaisuudesta (lähinnä metsää) sijaitsee Lapin TE-keskuksen alueella. Seuraavaksi eniten maata on Pohjois-Pohjanmaalla (myös metsää). Hallinnassa olevat pellot keskittyvät voimakkaammille maanviljelyalueille: Uusimaa (188 ha) ja Etelä-Pohjanmaa (92 ha). Esimerkiksi

¹⁰⁸ Maaseutuelinkeinolaki (1295/1990) 1 §.

¹⁰⁹ Maaseutuelinkeinolaki (1295/1990) 2 §.

¹¹⁰ Tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista, että maa- ja metsätalousministeriön maaseutuelinkeinohallinnon kehittämistyöryhmän muistiossa vuodelta 1992 paitsi esitettiin maatilahallituksen tehtävien siirtoa maa- ja metsätalousministeriölle sekä joitakin alueorganisaatiomuutoksia, myös esitettiin että maaseutupiirin tehtäväksi tulisi antaa ympäristöministeriön avustaminen rantojensuojeluohjelman mukaisten alueiden ja muiden luonnonsuojelualueiden hankintaan liittyvässä toiminnassa. Muistiossa todetaan: ”Maankäyttötehtäviä hoitavissa maaseutupiireissä on tähän ammattitaitoa ja resursseja. Piirin maankäyttöryhmään kuuluu maanmittausinsinööriin lisäksi kartoittaja ja kartanpiirtäjä. Kartoittaja on valtion palveluksessa koulutettu myös metsänarviointiin. Lisäksi maaseutupiireissä on käytettävissä metsänhoitajan, metsätalousinsinööriin ja lakimiehen ammattitaito. Maaseutupiireillä on pitkäaikainen kokemus kiinteistötehtävistä sekä maankäyttötoiminnasta.”

¹¹¹ Asetus työvoima- ja elinkeinokeskuksista (93/1997).

¹¹² Valtion maanhankinnasta uusjakotoiminnassa ks. *Vitikainen* (2003) s. 96.

¹¹³ Ote Maatilatalouden kehittämisrahaston toimintakertomuksesta vuodelta 2002 (*Ojala*, 2003).

¹¹⁴ *Ojala* 1999.

Pirkanmaan alueella (vrt. MOTTI) peltoa oli vuoden 2002 lopussa vain 6 hehtaaria (metsää 360 ha). TE-keskusten tavoitteena on myydä Maatilatalouden kehittämisrahaston hallinnassa olevat tilat ja alueet mautilojen lisäalueiksi tai muihin tarkoituksiin mahdollisimman pian.¹¹⁵ Vuoden 2003 alun lukujen vertailu aikaisemmin esitettyihin vuoden 1982 tilastoihin osoittaa toiminnan supistuneen murto-osaan.

3.3.3 Metsähallitus

Metsähallitus on valtion metsäomaisuuden hallintaorganisaatio, jonka tehtävänä metsätalouden harjoittamisen ohella on ollut historian kuluessa myös asutustoimintaan osallistuminen (vrt. 3.2) ja nykyisin yhä enemmän valtioneuvoston hyväksymien luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen. Metsähallitus on siis ollut eräänlaisessa ”maapankkiroolissa” koko olemassaolonsa (yli 140 vuotta) ajan.

Suurimmillaan Metsähallituksen maaomaisuus on ollut vuosisadan alkupuolella n. 11 milj. hehtaarissa, jonka jälkeen se supistui mm. alueluovutusten ja sotien jälkeisen asutustoiminnan seurauksena. Pienimmillään se on ollut 1980-luvulla n. 8,4 miljoonassa hehtaarissa. 1990-luvulla metsähallituksen hallinnassa ollut pinta-ala on kasvanut osin luonnonsuojelualuehankintojen ja osin suurten metsämaaostojen (Veitsiluoto Oy, Kansallis-Osake-Pankki ja Hackman Oy) jälkeen niin, että viime vuosikymmenen lopussa se oli lähes 8,8 miljoonaa hehtaaria.¹¹⁶ Vuonna 2002 Metsähallituksella oli hallinnassaan yhteensä noin 9,0 miljoonaa hehtaaria maata, josta aktiivisessa metsätalouskäytössä 3,4 milj. ha, kitu- ja joutomaata 1,5 milj. ha, lakisäätteisiä luonnonsuojelualueita 1,3 milj. ha, suojeluohjelmien aluevarauksia 0,5 milj. ha, erämaa-alueita 1,4 milj. ha ja muita alueita 0,9 milj. ha.¹¹⁷

Metsähallituksesta muodostettiin valtion liikelaitoslain (627/1987) mukainen valtion liikelaitos 1.1.1994 lukien (laki ja asetus Metsähallituksesta, 1169/1993 ja 1525/1993).¹¹⁸ Metsähallituksen hallinnassa olevaa kiinteää omaisuutta käytetään Eduskunnan ja ohjaavien ministeriöiden asettamien palvelu- ja toimintatavoitteiden mukaisesti. Metsähallitus toimii maa- ja metsätalousministeriön tulohajauksessa. Laissa Metsähallitukselle on asetettu mm. työllistämiseen ja luonnonsuojeluun liittyviä velvoitteita. Luonnonsuojelua koskevissa asioissa Metsähallitusta ohjaa ympäristöministeriö.¹¹⁹

Vuodesta 1998 alkaen Metsähallituksen organisaatiossa liiketoiminta ja yhteiskunnalliset tehtävät on eriytetty toisistaan ja ne toimivat tulosalueina.

¹¹⁵ Ote Maatilatalouden kehittämisrahaston toimintakertomuksesta vuodelta 2002 (Ojala, 2003).

¹¹⁶ Luhtio 1999

¹¹⁷ Metsähallitus 2003, s. 9.

¹¹⁸ Liiketoimintakäytössä olleet maa- ja vesialueet luovutettiin Metsähallitukselle pääsääntöisesti tuottovaateen alaisen peruspääoman ehdoin. Metsähallituksen yhteiskunnallinen omaisuus, johon kuuluvat mm. sen hallinnassa olevat suojelualueet luovutettiin liikelaitoslain mukaisen muun pääoman ehdoin ilman tuottovaatimusta (*ValMet 2000, 19970 s. 4*).

¹¹⁹ *ValMet 2000 1997, s. 4. ja Metsähallitus 1999, s. 6.*

Tulosalueista Metsätalous huolehtii valtion talousmetsien puuntuotannosta. Laatumaa hoitaa maiden kaavoitusta, ostaa, myy ja vuokraa kiinteistöjä sekä myy maa-aineksia. Luonnonsuojelun tulosalue (Luontopalvelut) hoitaa luonnonsuojelualueita.¹²⁰

Metsähallitus osallistuu kiinteästi luonnonsuojelualueiden toteuttamiseen.¹²¹ Vuonna 1994 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion maaomaisuuden vaihtokäytön lisäämisestä luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisessa. Edelleen vuonna 1996 talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi suojeluohjelmien toteuttamisen rahoitusohjelman vuosille 1996-2007. Ympäristöministeriön silloisen esityksen mukaisesti ympäristöministeriön määrärahamomenteilta vuosina 1996-2007 maksettaisiin 2 195 milj. markan toteuttamiskustannukset. Muu osa, määrältään 1 090 milj. markkaa, koostuisi Metsähallituksen maanmyynneistä koostuvista tuloista ja vaihdoista vuosina 1996-2004. Tästä vaihtotavoitteen osuus olisi 810 milj. markkaa ja myyntitavoitteen osuus 280 milj. markkaa. Metsähallituksen toimintaedellytyksiä tasapainotettaisiin siirtämällä sille talousmetsiä ja maaomaisuutta muilta valtion virastoilta ja laitoksilta.¹²² Tähän liittyen vuonna 1997 loppuraporttinsa luovuttanut valtion metsäomaisuuden hallinnan rationalisointia ja keskittämistä varten asetettu työryhmä (ValMet 2000) laati ehdotuksen valtion alueiden ja kiinteistöjen myyntitavoitteista ja hallinnan siirroista Metsähallitukselle. Työryhmä päätyi esittämään yhteensä n. 43 000 hehtaarin maaomaisuuden hallinnan siirtoa muilta valtion virastoilta ja laitoksilta Metsähallitukselle.¹²³ Luonnonsuojelualueiden toteuttamistehtävän ja valtion maaomaisuuden keskittämistavoitteen kautta Metsähallituksen asema valtion ”maapankkina” on viime vuosina siis vahvistunut entisestään.¹²⁴

Metsähallituksen nykyinen toiminta luonnonsuojelualueiden hankkimiseksi muistuttaa tutkimuksessa esillä olevaa saksalaistyyppistä maapankkitoimintaa, sillä Metsähallitus ostoin ja hallinnassaan olevia maita vaihtomaina käyttäen hankkii maata maankäyttöhankkeen (luonnonsuojelu) toteuttamiseksi. Se myös myy mm. omistamiaan ranta-alueita lomatonteiksi ja käyttää saatuja tuloja

¹²⁰ *Metsähallitus 1999*, s. 6.

¹²¹ Metsähallituksesta annetun lain (1169/1993) 2.1 §:n mukaan ”Metsähallitus hoitaa luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla perustettuja luonnonsuojelualueita koskeissa ja muissa säännöksissä sille annetut luonnonsuojelutehtävät sekä ne muut luonnonsuojelutehtävät, jotka sille osoitetaan palvelu- ja muita toimintatavoitteita sekä tulostavoitetta määrättäessä.” Lain 3.1 §:ssä todetaan: ”Metsähallitus hoitaa luonnonsuojeluun liittyvät viranomais- ja muut tehtävät noudattaen niitä tavoitteita ja määrärahojen käytölle asetettuja ehtoja, jotka ympäristöministeriö eduskunnan hyväksymien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden sekä talousarviossa myöntämien määrärahojen puitteissa asettaa.” Edelleen lain 5.2 § toteaa: ”Eduskunta hyväksyy vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä muiden toimintatavoitteiden lisäksi tavoitteet siitä, missä määrin suojelualueita hankitaan Metsähallituksen hallinnasta luovutettavan kiinteän omaisuuden luovuttamisesta saatavilla tuloilla, ja siitä, missä määrin Metsähallituksen hallinnassa olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta voidaan käyttää vaihtomaina suojelualueiden hankintaan.”

¹²² ValMet 2000 1997, s. 1.

¹²³ ValMet 2000 1997, s. 12.

¹²⁴ Tosin ValMet2000 –työryhmän esittämät hallinnan siirrot eivät ole toteutuneet täysin aiotussa laajuudessa. (*Luhio* 1999 ja 2003).

luonnonsuojelualueiden hankintaan. Eräs elementti tosin puuttuu, sillä vastikemaiden hankinta on Metsähallituksessa edelleen vähäistä. Tämä johtunee osittain vastikemaiden käyttämättä jäämiseen liittyvän riskin välttämistä.¹²⁵ Vastikemaiden ostomahdollisuutta on rajoittanut myös rahoitusjärjestelyjen joustamattomuus.¹²⁶

Metsähallitus hankkii tällä hetkellä joko ostoin tai vaihdoin luonnonsuojelualueita vuosittain noin 10 000 hehtaaria.¹²⁷ Vuonna 2002 se myi käyttöomaisuuttaan suojelualueiden hankkimiseksi 12,6 milj. eurolla. Luonnonsuojelualueiden hankintaan ostoina ja välirahoina se käytti samana vuonna 7,7, milj. euroa. Vaihoilla se hankki vuonna 2002 luonnonsuojelualueita 4,1 milj. euron arvosta.¹²⁸

Metsähallituksen rooli luonnonsuojelualueiden hankinnassa vuodesta 2005 kytkeytyy ns. Metso-ohjelman toteuttamiseen.¹²⁹ Metsähallituksen tulee jatkaa luonnonsuojelullisesti arvokkaiden kohteiden hankintaa vapaaehtoisin kaupun ja vaihdoin alueilla, joilla monimuotoisista metsistä on pulaa. Valtioneuvoston päätöksen mukaan metsien hankintaan käytetään vuosina 2005-2014 noin 5 miljoonaa euroa vuodessa. Työ käynnistetään välittömästi nykyisen luonnonsuojeluohjelmien hankintatehtävän päättymisen jälkeen.¹³⁰

3.3.4 Ympäristöviranomaiset

Vuonna 1983 toimintansa aloittanut ympäristöministeriö on ylin luonnonsuojeluviranomainen. Sen keskeisimpinä tehtävinä ovat suojeluohjelmien valmistelu ja luonnonsuojelumäärärahojen jakaminen sekä luonnonsuojelun yleinen kehittäminen. Ympäristöministeriö on vastuussa luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisesta ja se päättää luonnonsuojelualueiden hankkimisesta valtiolle. Ympäristöministeriö voi kuitenkin delegoida hankintatehtävän joko kokonaan tai osittain alueellisille ympäristökeskuksille.¹³¹

Alueellisten ympäristökeskusten tehtävänä on edistää ja valvoa luonnonsuojelua alueellaan. Ne ostavat ja vaihtavat maata suojelualueiden perustamiseksi.¹³² Ympäristöministeriön päätöksen (298/1996) mukaan alueelliset ympäristökeskuksen voivat ostaa alueita luonnonsuojelutarkoituksin ilman ympäristöministeriön lupaa, jos a) alue tulee osaksi jo perustettua kansallispuistoa, kuuluu valtioneuvoston hyväksymään suojeluohjelmaan, on uhanalaisen lajin esiintymispaikka tai on vahvistetussa seutukaavassa varattu suojelumerkinnällä; b) alueen kauppahinta on

¹²⁵ *Torkko* 2001, s. 52-53.

¹²⁶ *Tuominen* 2003 ja *Luhtio* 2003.

¹²⁷ Laatumaa-tulosalueen internet-sivut (www.laatumaa.com) 24.10.2003.

¹²⁸ *Metsähallitus* 2003, s. 50.

¹²⁹ Valtioneuvosto hyväksyi syksyllä 2002 Metso-toimikunnan ehdotuksesta toimintaohjelman Etelä-Suomen, Oulun läänin länsiosan ja Lounais-Lapin metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi. Se sai nimen Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma (METSÖ).

¹³⁰ *METSÖ-ohjelman* internet-sivut (www.mmm.fi/metsö/ohjelman_esittely).

¹³¹ *Similä* 1997, s. 41-42.

¹³² *SUTO* 2000, s. 8.

enintään miljoona markkaa (n. 137 000 euroa) ja c) alueellisella ympäristökeskuksella on käyttöön tarkoitettu määräraha tai sille on myönnetty valtuus sopimuksen tekemiseksi.

Alueelliset ympäristökeskukset ja Metsähallitus tekevät yhteistyötä suojelualueiden hankinnassa. Esimerkkinä toiminnan volyymin voidaan mainita vuodet 1999-2000, jolloin ympäristöministeriö hankki koko maassa luonnonsuojelutarkoituksin yhteensä noin 1 400 kiinteistöä ja noin 33 500 hehtaaria maata, metsähallituksen osuuden ollessa 1068 kiinteistöä ja 29 541 hehtaaria maata. Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen osuudet hankinnoista vaihtelevat alueittain. Eteläisemmän Suomen hankinnoista suurimman osan on tehnyt ympäristöministeriö. Tähän on yhtenä syynä se, että näillä alueilla Metsähallituksella on ollut vähän maata käytettävissä vaihtoihin verrattuna esimerkiksi Pohjois-Suomeen.¹³³ Mainittakoon, että ympäristöministeriön hallinnassa olevat ja sille luonnonsuojelualuehankintojen kautta tulevat maa-alueet siirretään Metsähallitukselle.¹³⁴

Ympäristöviranomaisten toiminta muistuttaa, esimerkiksi Metsähallitukseen verrattuna, etäisemmin tutkimuksen määrittelemää maapankkitoimintaa. Ympäristöviranomaisen on tyypillinen ”oman” maankäyttöhankkeensa eli luonnonsuojelun maanhankinnan toteuttaja, jolla on tähän toimintaan käytettävissä varoja ja hankintaorganisaatio. On huomattavaa, että mm. vastikemaan hankintatoiminta on silläkin vaatimatonta, osittain samoista syistä kuin Metsähallituksellakin (vrt. edellä).¹³⁵

3.3.5 Muut viranomaiset ja valtion organisaatiot

Tiehallinto voidaan ottaa esille ympäristöviranomaisiin rinnastettavana oman maankäyttöhankkeensa toteuttajana, jolla on omaa henkilökuntaa kiinteistöjen hankintaa varten. Tiehallinnolla on mahdollisuus tiehanketta koskevassa, hyväksytyssä tiesuunnitelmassa osoitettujen tie- ja maa-ainesalueiden hankintaan. Muiden alueiden, kuten tiealueen ulkopuolisten vaihtomaa-alueiden hankintaan sillä korvausmäärärahamomenttinsa käyttöehtojen mukaan ei ole oikeutta.¹³⁶

Maanmittauslaitos on valtion viranomaisen, joka toteuttaa sille laissa Maanmittauslaitoksesta (505/1991) annettuja tehtäviä. Lain 2 §:n mukaan

¹³³ Torkko 2001, s. 28-29.

¹³⁴ Vuonna 1997 esitettiin kaikkien ympäristöministeriön hallinnassa olevien maa-alueiden (tuolloin 22 700 hehtaaria) siirtämistä hallinnan siirroin Metsähallitukselle (ValMet 2000 1997, s. 7).

¹³⁵ Torkko 2001, s. 52-53.

¹³⁶ Tuomainen 2003. Vrt. myös ote valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2003: Tielain mukaisiin maa-alueiden hankintoihin ja korvauksiin tarkoitettua arviomäärärahaa ”saa käyttää yleisistä teistä annetun lain (243/1954) ja asetuksen (487/1957) mukaisten maa-alueiden ja korvausten sekä kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain (558/1995) mukaisten kiinteistötoimitusmaksujen maksamiseen. Määrärahaa saa käyttää myös tietä varten tarvittavien alueiden hankkimiseen ja korvaamiseen ennen tiesuunnitelman vahvistamista.”

Maanmittauslaitoksen tulee huolehtia mm. *tilusjärjestelytoiminnasta*.¹³⁷ Tilusjärjestelytoiminnalla tarkoitetaan kaikkia Maanmittauslaitokselle lainsäädännössä uskottuja keinoja parantaa kiinteistöjaotusta ja edistää kiinteistöjen tarkoituksenmukaista käyttöä.¹³⁸ Maanhankinta ja varastointi ”maapankkimielessä” ei kuulu Maanmittauslaitokselle laissa annettuihin tehtäviin. Maanmittauslaitoksen rooli puolueettomana *lunastusviranomaisena* saattaa jääviyysistä rajoittaa jopa sen mahdollisuuksia toteuttaa vapaamuotoisempia tilusjärjestelyjä, joissa joudutaan etukäteen ottamaan kantaa alueiden arvoihin ja haitankorvauksiin. Kuten Saksan esimerkki osoittaa, tilusjärjestelytoiminta kytkeytyy muutoin erittäin läheisesti maapankkitoimintaan.

Muita maa- ja vesiomaisuutta hallitsevia valtion virastoja ja organisaatioita ovat Metsäntutkimuslaitos, puolustusministeriö, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Ratahallintokeskus, Senaatti-kiinteistöt, Kapiteeli Oy, oikeusministeriö, Ilmailulaitos, Maatalouden tutkimuskeskus, opetusministeriö, Tielikelaitos ja Tiehallinto, Merenkulkuhallitus, maa- ja metsätalousministeriö, Rajavartiolaitos, Museovirasto ja Huoltovarmuuskeskus.¹³⁹

Lähes kaikkien edellä mainittujen muiden virastojen ja organisaatioiden maa- ja vesiomaisuus liittyy kiinteästi niiden päätoimialaan. Valtion metsäomaisuuden

¹³⁷ Tilusjärjestelyjen käyttömahdollisuuden maankäytön kehittämishankkeiden toteuttamisessa on Suomessa tuonut esille jo 1960-luvulla sittemmin maanmittaushallituksen pääjohtajanakin toiminut Lauri *Kantee*. Tällöin aiheeseen ei yrityksistä huolimatta tartuttu (*Kantee 1999*). *Tapanaisen* (1981, s. 181-182) tutkimuksessa vastikemaiden hankinnan todettiin sopivan maatilahallinnolle ja tilusjärjestelyjen maanmittaushallinnolle. *Tapanaisen* ehdotukset eivät nekään johtaneet konkreettisiin toimenpiteisiin. Maankäyttöhankkeisiin liittyvät tilusjärjestelykokeilut käynnistyivät vasta 1990-luvun puolessa välissä (*liite IV; Erfahrungen*). [Motti] oli yksi näistä kokeiluista. Samoihin aikoihin tilusjärjestelytoimintaa alettiin yleisemminkin kehittää joustavampaan ja kevyempään suuntaan. Maanmittauslaitos on pyrkinyt tuomaan tilusjärjestelyjä esille etenkin maakunnallisissa alueiden kehittämiskehittämishankkeissa (*Ylikangas 1997*). Aiemmin mainittu hankeusjakomahdollisuus (KML 68.2 §) on ollut tämän kehityksen taustalla. Menettelyn on todettu soveltuvan käytettäväksi etenkin luonnonsuojelualueiden toteuttamisen yhteydessä ja toiminta on levinnyt eri puolille Suomea. Tilusjärjestelyjen käyttöä nimenomaan luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa on selostanut *Sillanpää* (2003), viitaten myös nyt käsillä olevan tutkimuskokonaisuuden osatutkimusten tuloksiin.

¹³⁸ *Maanmittauslaitos 2002*, s. 3.

¹³⁹ *ValMet 2000 (1997)*. Luettelossa on Valtion kiinteistölaitoksen osalta huomioitu sen muuttuminen Senaatti-kiinteistöksi vuonna 2001 ja Tielaitoksen jakaantuminen Tiehallinnoksi ja Tielikelaitokseksi vuonna 2001. Mainittakoon, että liikelaitoksena toimivan Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oleva omaisuus on pääosin valtion käytössä olevaa rakennuskantaa. Kapiteeli Oy on valtion omistama osakeyhtiö, joka hoitaa valtion vaihto-omaisuuskiinteistöjen omistaja- ja myyntitehtäviä. Sille on siirretty rakennuskiinteistöjä, joita ei tarvita pysyvästi valtion tarpeisiin. ”Kapiteeli Oy:lla on myös ns. myyntikiinteistöjä, joiksi katsotaan esimerkiksi sellaiset maa-alueet, jotka eivät ole kaavoitettavissa Kapiteelin strategian mukaisten toimisto- ja liikekiinteistöjen tai hotellien rakennuttamiseksi...Kapiteelin tavoitteena on irtautua myyntikiinteistöistään vuoden 2005 loppuun mennessä...Kapiteelin myyntikiinteistöjä ostavat asiakkaat ovat paikallisia sijoittajia, kiinteistöjen tulevia käyttäjiä ja maaomaisuuden osalta kuntia ja rakennusliikkeitä.” (*Kapiteeli 2003*). Kapiteeli Oy:n toiminta-aika mainitun maaomaisuuden haltijana on siis päätymässä varsin pian ja samalla sen edellytykset (mikäli lainsäädännössä ei pikaisesti toisin määrätä) toimia tulevaisuuden ”maapankkina”.

hallinnan rationalisointi ja keskittäminen –työryhmän (ValMet 2000) loppuraportissa on esitetty kaiken niiden hallinnassa olleen metsätalouteen ja luonnonsuojeluun käytettävän maan hallinnan keskittämistä Metsähallitukselle.¹⁴⁰ Maapankkitoimintaan verrattavaa toimintaa ja tehtäviä niillä ei siis ole.¹⁴¹

3.4 Muut toimijat

Muista maapankkiteemaa lähellä olevista toimijoista on mainittava myös *kunnat*. Osa Suomen kunnista on saanut aikanaan merkittävän maaomaisuuden valtiolta (ns. lahjoitusmaakaupungit). Maan hankkiminen kunnalle, sen kaavoittaminen ja edelleen luovuttaminen (tai käyttö vaihtomaana sijainniltaan kunnan kannalta edullisempien alueiden hankkimiseksi) on eräs kunnan maapolitiikan keinoista, joilla se pyrkii varmistamaan riittävän rakennusmaan käyttöön saamisen ja toisaalta pitämään maan hintatasoa kohtuullisena. Kunnat voivat toimia varsin ”maapankkimaisesti”, joskin niiden toiminnot keskittyvät lähinnä kunnan oman alueen hankkeiden toteuttamiseen.¹⁴²

Muita merkittäviä maanomistajatahoja ovat *seurakunnat*, *säätiöt*, *metsäyhtiöt*, *rakennusliikkeet* jne. Maanomistus palvelee lähinnä niiden oman talouden, liiketoiminnan jne. tarpeita, joten tutkimuksessa tarkoitettu maapankkiteema ei ole niille kovin läheinen.

Aikaisemmin (kohdan 3.2.3 alaviite) esillä ollut vuosisadan alussa aktiivisesti toiminut Svenska småbruk och egna hem –yhtiö on edelleenkin merkitty yhtiörekisteriin päätoimialanaan ”muiden kiinteistöjen vuokraus ja hallinta”.¹⁴³ Tänä päivänä tuo aikanaan jopa asutustoiminnan vapaaehtoisen toteuttamisen malliorganisaatioiksi mainittu yhtiö omistaa pääosin metsätiloja ruotsinkielisissä rannikkokunnissa. Kiinteistökauppoja se tekee satunnaisesti muutamia vuodessa.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Valtion virastojen ja organisaatioiden maa- ja vesiomaisuuden määrät, virastojen ja organisaatioiden päätoimialat ja se, miten mainitun omaisuuden hallinnointi on liittynyt niiden päätoimialaan, on selvitetty ValMet 2000 –loppuraportissa vuonna 1997.

¹⁴¹ Maatilatalouden kehittämisrahaston maaomaisuuteen ja sen käyttöön on viitattu aiemmin tekstissä maaseutuviranomaisten yhteydessä.

¹⁴² *Kuntaliitto 2003*: ”Kuntien maanhankinnan tärkein tehtävä on hankkia maata tulevan yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Riittävällä raakamaavarannolla voidaan parantaa kaavoituksen toimintaedellytyksiä, turvata suunnitelmallinen tonttutuotanto ja yhdyskuntarakentamisen talous. Kunnat joutuvat hankkimaan maata (kadut, puistot, yleisten rakennusten tontit jne.) myös asemakaavan toteuttamiseksi asemakaavan muutostilanteissa ja silloin kun ensimmäistä asemakaava ei ole laadittu kunnan omistamille alueille. Suurin osa yhdyskuntarakentamiseen tulevasta maasta hankitaan kunnille vapaaehtoisin kaupoin.” Tuloksiin päästään parhaiten, jos a) Maanhankinnat tehdään riittävän ajoissa b) Kunnalla on ennestään hyvä maareservi ...” Kuntaliiton maanomistustilastojen (2002) mukaan 87:ssä tiedot luovuttaneessa kaupungissa hankittiin vuonna 2002 maata yhteensä 2 268 hehtaaria keskimääräisen hankintamäärän ollessa 27 hehtaaria.

¹⁴³ *Runeberg-projektin* (<http://www.lysator.liu.se/runeberg/>) internettiin toimittama ”Nordisk familjebok” kuvaa yhtiön toiminnan tavoitetta seuraavasti: "...åsyftar att fästa den svenska befolkningen i Finland vid jorden genom att uppköpa lägenheter och uppdela dem åt obesuttna".

¹⁴⁴ Lähde: Maanmittauslaitoksen ylläpitämät kiinteistörekisteri (27.10.2003) ja kiinteistöjen kauppahintarekisteri (27.10.2003).

Maakauppaa harjoittavista yleishyödyllisistä yhdistyksistä voidaan mainita Uudenmaan virkistysalueyhdistys ry., joka hankkii alueita Uudenmaan asukkaiden virkistyskäyttöön.¹⁴⁵

¹⁴⁵ *Uudenmaan virkistysalueyhdistys 2003* (<http://www.uudenmaanvirkistysalue-yhdistys.fi>): 10.10.1998 perustetun yhdistyksen ”tarkoituksena on turvata ja kehittää uusmaalaisten virkistysmahdollisuuksia, säilyttää ja vaalia luontoa ja maiseman omaleimaisuutta sekä ottaa huomioon paikallisen väestön viihtyvyyden ja peruselinkeinojen harjoittamisen turvaaminen siten, että toiminta on sopusoinnussa ympäröivän luonnon kanssa. Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys voi hankkia ja hoitaa jäsenkuntien asukkaiden tarpeita palvelevia virkistysalueita ostamalla tai vuokraamalla näitä alueita tai hankkimalla niihin käyttöoikeuksia sekä huolehtimalla niiden käytön edellyttämästä hoidosta ja rakentamisesta. Alueet voivat myös sijaita yhdistyksen varsinaisen toiminta-alueen ulkopuolella.

4 Johtopäätökset ja suositukset

4.1 Lievemmän keinon periaate ja maapankkitoiminta

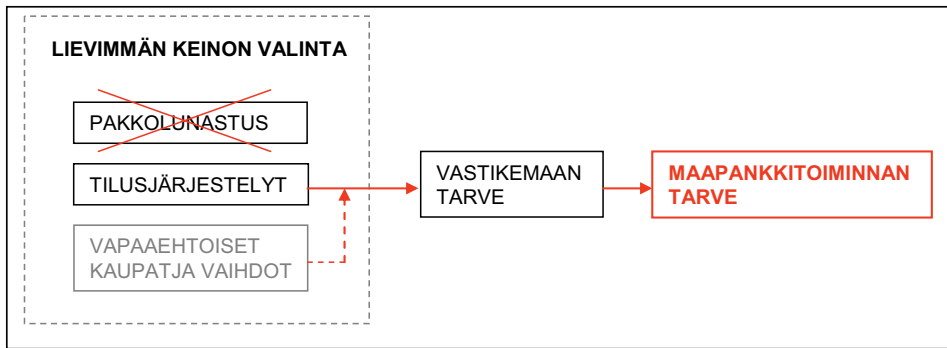
Tutkimuksen keskeinen taustakysymys on ”*miksi Saksassa käytetään maapankkijärjestelmää?*”. Jo tutkimuksen alkuvaiheessa [Motti]-pilottiprojektia käynnistettäessä tämä saksalainen toimintatapa oli tiedossa, mutta sen taustasta ei ollut riittävää käsitystä.¹⁴⁶

[Landgesellschaft] –osatutkimus antaa kysymykseen käytännönläheisiä ja toimintaympäristöön liittyviä vastauksia (mm. maapankkitoiminnan edellytykset kohdassa 4.2). Kuitenkin vasta saksalaisen yhteiskunnan maanhankintajärjestelmän oikeudellisia perusrakenteita selittävä [Lievin keino] –osatutkimus esittää perimmäisen syyn maapankkien käytölle maankäyttöhankkeiden maanhankinnassa. Koska koko maapankkiajatuksen ydin perustuu välillisesti tähän syyhyn, on se tarpeen vielä kerrata seuraavassa tutkimuksen johtopäätösosan aluksi.

Saksan lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ohjaa yhteiskunnan maankäyttöhankkeiden maanhankintaa voimakkaasti *lievimmän keinon* käytön suuntaan. Tilusjärjestelyt - ja *vastikemaiden* käyttö niiden yhteydessä – katsotaan sikäläisen suhteellisuusperiaatteen tulkinnan mukaiseksi tällaiseksi pakkolunastusta lievemmäksi keinoksi. Edellä mainittu johtaa *vastikemaan* ja edelleen *maapankkiorganisaatioiden tarpeeseen* vastikemaan hankinnassa. Tämä perusajatus on esitetty kuvassa 4.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Todettakoon, että tutkijalle muodostui Saksan opintomatkan aikana käsitys, että jopa saksalaisetkaan toimijat eivät pystyneet ilmaisemaan, mihin vastikemaiden ja maapankkijärjestelmän käyttö perustuu. Tämä saattaa olla osoitus siitä, että toimintatapa on muodostunut perinteiseksi ja ikäänkuin ”itsestäänselvyydeksi”.

¹⁴⁷ Kuvassa 4 on tuotu esiin, että luonnollisesti myös vapaaehtoisia kauppoja ja maanvaihtoja pidetään lievemminä keinoina. Itse asiassa vapaaehtoiset tilusvaihdot (jotka voidaan toisaalta lukea myös tilusjärjestelyiksi) ovat Landgesellschaftien eniten käyttämä väline maan hankkimiseksi maankäyttöhankkeeseen (*liite II*)



Kuva 4. Lievimmän keinon periaate ja maapankkitoiminta Saksassa.

4.2 Maapankkitoiminnan edellytyksiä

Edellä vastikemaiden ja maapankkien tarpeen pääteltiin Saksassa olevan ennen kaikkea seurausta *lievimmän keinon periaatteen* vahvasta asemasta. [Landgesellschaft] –osatutkimuksen tuloksista voidaan tiivistäen johtaa myös muita *maapankkitoiminnan edellytyksiä*. Maapankkijärjestelmän toimivuuden voidaan katsoa perustuvan (ks. myös kuva 5):

- yhteiskunnan tahtotilaan ja valtuutukseen,
- toimintamallin kysyntään ja kilpailukykyyn,
- taloudelliseen kannattavuuteen,
- maapankkiorganisaation osaamiseen sekä
- pitkäjänteiseen ja vakiintuneeseen toimintaan.

Samoin kuin kohdassa 4.1 mainitun lievimmän keinon, edellä lueteltujen edellytysten olemassaolo Saksassa antaa vastauksen tutkimuksen alussa asetettuun kysymykseen, miksi Saksassa käytetään maapankkijärjestelmää vastikemaiden hankkimiseksi. Näitä edellytyksiä tarkastelemalla voidaan myös myöhemmin arvioida maapankin toteuttamismahdollisuuksia Suomen olosuhteissa.

4.2.1 Yhteiskunnan tahtotila ja valtuutus

Yhteiskunnan tahtotila on nähtävissä sen lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Lievimmän keinon käytön korostaminen (kohta 4.1) on osoitus yhteiskunnan maanhankinnan systemaattisesta ohjauksesta tilusjärjestelyjen ja vastikemaakäytännön suuntaan.

Saksalainen yhteiskunta on antanut lainsäädännössään myös suoranaisen *valtuutuksen* maapankeille. Tämä on tapahtunut jo vuonna 1919 mm. Landgesellschaft –yhtiöitä koskeneessa *Reichsiedlungsgesetz*’issä (11.8.1919). Valtuutus tarkoittaa lainsäädännössä määritettyä maapankkitehtävää ja asemaa tällaisena toimijana eri viranomaisten, maankäyttöhankkeiden toteuttajien tms.

toimijoiden keskuudessa. Landgesellschaftien verohelpotuksia ja etuosto-oikeutta koskeva lainsäädäntö kuvastaa myös yhteiskunnan tahtoa tukea maapankkitoimintaa.¹⁴⁸

4.2.2 Kysyntä ja kilpailukyky

Kuten [Landgesellschaft] osatutkimus toteaa, *maapankkitoiminnan kysyntä* Saksassa on alunperin perustunut tarpeeseen hankkia tehokkaasti maata asutustarkoituksiin. Toimintaansa monipuolistaen maapankkiorganisaatiot ovat kuitenkin säilyttäneet asemansa näihin päiviin asti.

Toimintamallin kysyntä tämän päivän Saksassa on pitkälti seurausta aikaisemmin kuvatusta yhteiskunnan ohjauksesta ja sen asettamista maanhankintaa koskevista yleisistä velvoitteista. Mainittakoon, että etenkin *Flurbereinigungsgesetz* (13.3.1976) ja *Bundesnaturschutzgesetz* (21.9.1918) luovat kysyntää vastikemaille. Edellinen useita erilaisia tilusjärjestelytyyppejä tarjoava ja joiltain osin niiden käyttöä edellyttäväkin (mm. 87 § hankeusjaosta) laki johtaa vastikemaiden kysyntään.¹⁴⁹ Jälkimmäisen luonnonsuojelulain velvoite luonnontilaisen Ausgleichs-maan hankkimiseksi rakentamishankkeiden viemän maan tilalle on ehkä tärkein vastikemaiden kysyntää lisäävä yksittäinen säännös Saksan lainsäädännössä.

Kysyntä on yhteydessä myös *maankäytön intensiteettiin* ja erityisesti erilaisten intressien, kuten perinteisen maatalouskäytön, liikenneväylien rakentamisen ja luonnonsuojelun *aluetarpeiden keskinäiseen kilpailuun*. [Landgesellschaft] toteaa esimerkiessään maapankin ja tilusjärjestelykeinoon yhdistelmän tuottaneen edullisia tuloksia useammallekin kuin yhdelle osapuolelle. Tämä on yksi mallin kysyntää lisäävä tekijä.

Yhteiskunnan velvoitteisiin perustuvaa kysyntää voi olla vaikea erottaa maapankkipalvelujen ”markkinaehtoisesta” kysynnästä. Kaikki yhteiskunnassa tapahtuva toimintahan tapahtuu lainsäädännön puitteissa. Saksalaisen yhteiskunnan edellyttäessä lievempien keinojen ja vastikemaan käyttöä, hankintaan ei ole pakko käyttää maapankkia. Kun maankäyttöhankeesta vastaavalla on vapaus valita, mitä keinoa käyttää maanhankinnassa, nousee ratkaisevaan asemaan maapankkimallin *kilpailukyky*. Siihen taas vaikuttavat mm. mallin taloudellinen edullisuus toimeksiantajan kannalta sekä maapankkiorganisaation osaaminen, jotka on otettu esille seuraavissa kohdissa.

4.2.3 Taloudellinen kannattavuus

Maapankkimallin *taloudellinen kannattavuus* on tärkeä edellytys niin maapankkiorganisaation itsensä kuin sen asiakkaidenkin näkökulmasta katsottuna. Saksalaisessa esimerkissä taloudellinen kannattavuus ei tarkoita maapankin liiketaloudellisen voiton maksimointia, vaan pyrkimystä siihen, että toiminnasta

¹⁴⁸ Liite II.

¹⁴⁹ Liite III.

saatavat tulot riittävät kattamaan organisaation toimintamenot. Mahdollinen maanmyynnistä saatava liikevoitto ohjataan maapankeissa omaan pääomaan eli käytännössä maavaraston kasvattamiseen.¹⁵⁰

Maapankkitoiminnan käynnistyminen on Saksassa vaatinut riittävän *alkupääoman* joko rahana tai maana. Maapankit ovat aikanaan saaneet tämän yhteiskunnalliseen tehtäväänsä tarvittavan pääoman vastikeetta osavaltioilta.¹⁵¹ Ehtona vastikkeettomuudelle on ollut liiketaloudellisen voiton rajoittaminen (vrt. edellä). Riittävän alkupääoman merkitys resurssien hankkimiseksi, kannattavan toiminnan ylläpitämiseksi ja riskien hallitsemiseksi on epäilemättä merkittävä.

Yhteiskunta, joka on Saksassa maapankkien merkittävin *omistajataho*, odottaa maapankeilta tehokkuutta ja taloudellisuutta. Oman pääomansa turvin toimivina ne eivät enää vaadikaan yhteiskunnalta jatkuvaa rahoitusta. Tältä osin taloudellisuus näyttäisi olevan hallinnassa.

Yhteiskunta on maankäyttöhankeita toteuttavien viranomaistensa kautta myös maapankkien merkittävin *asiakas*. Myös siinä roolissaan se odottaa maapankeilta taloudellisuutta ja tehokkuutta. Saksalaisen maapankkiesimerkin taloudellisuuden ja tehokkuuden on todettu [Landgesellschaft] –osatutkimuksessa perustuvan *yritysmuotoiseen* toimintaan.¹⁵² Maapankkien tehokkaan toimintatavan on katsottu vaikuttaneen suoraan maanhankinnan kestoaikaa lyhentävästi ja asiakkaan kustannuksia alentavasti.¹⁵³ Esimerkiksi tieviranomaisille maapankki- ja tilusjärjestelytoiminnan yhdistelmän taas on todettu tuottaneen selkeitä *säästöjä* myös haitankorvauksissa sekä esimerkiksi siltojen rakentamiskustannuksissa.¹⁵⁴

Taloudelliseen kannattavuuteen liittyy myös riittävä toiminnan *volyymi*. Volyymi syntyy riittävän maankäytön intensiteetin ja palvelujen kysynnän seurauksena (vrt. 4.2.2). Saksalaisten Landgesellschafttien palveluvalikoima on varsin laaja.¹⁵⁵ Erilaiset maankäyttöön liittyvät konsultointitehtävät todennäköisesti tasaavat itse maapankkitoimintojen volyymin vaihtelua ja ylläpitävät näin myös koko yhtiön kannattavuutta.

¹⁵⁰ Liite II, s. II/13. Suuremman vastikemaavaraston avulla maapankki pystyy edelleen tarjoamaan parempia palveluja asiakkailleen.

¹⁵¹ Heinonen 2000, s. II/11 (Goetz 1999). Maapankit ovat saaneet myös verohelpotuksia ja etuosto-oikeuksia.

¹⁵² Viranomaistoimintaan verrattuna Landgesellschaftien yritysmuotoisen toiminnan on katsottu tuottavan etuja, kuten joustavuus, nopeus ja riippumattomuus vuosibudjeteista. Landgesellschaftit eivät myöskään tarvitse toimintamenoihinsa rahoitusta valtiolta, vaan rahoittavat toimintansa omilla tuotoillaan. Tuotot muodostuvat mm. palvelumaksuista, maanvälistyspalkkioista ja mahdollisesta omalla riskillä saatavasta maanmyyntivoitosta. (Heinonen 2000, s. II/13). Toisaalta Saksassa vastikemaan hankintatehtäviä saattavat hoitaa myös tilusjärjestelyviranomaiset (liitteen I liite 4). Ehdoton edellytys maapankkitoiminnan yritysmuotoisuus ei siis Saksassakaan ole.

¹⁵³ Mm. Goetz 1999.

¹⁵⁴ Ks. liitteen II esimerkit.

¹⁵⁵ ks. [Landgesellschaft]-osatutkimuksen (liite II) kohta 2.4.2.

4.2.4 Osaaminen

Organisaation toiminta- ja kilpailukyky edellyttää *osaamista*. Toimivalla maapankilla tulee olla käytettävissään riittävästi paikalliset olosuhteet tuntevaa ammattitaitoista, monipuolisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa. Kun organisaatio hallitsee maankäyttöön liittyvien toimintojen *kokonaisuuden*, päästään parhaaseen lopputulokseen mm. eri maankäyttäjien intressien yhteensovittamisessa.¹⁵⁶

Asiakkaan kannalta maapankin maanhankintaan ja myös maa-alueiden hallintaan (vrt. luonnonsuojelun alueiden hallinta Schleswig Holsteinissa *Stiftung Naturschutzin* lukuun) erikoistuneen henkilökunnan käyttö on edullista, jos toisena vaihtoehtona olisi ylläpitää vastaavaa harvemmin tarvittavaa osaamista omassa organisaatiossa.¹⁵⁷

4.2.5 Pitkäjänteisyys

Maapankin tulee jatkuvasti ylläpitää riittävän laajaa maavarastoa. *Pitkäjänteinen* ja vakiintunut maapankkitoiminta mahdollistaa riittävän maavaraston hankkimisen ja ylläpitämisen sekä maanhankinnan ajoittamisen edullisesti hintasuhdanteisiin nähden sekä maankäyttöhankkeiden maanhankintaan valmistautuminen jo vuosia ennen hankkeen käynnistymistä.¹⁵⁸

Pitkäjänteisyyteen sisältyy myös mahdollisuus ”kierrättää” maata vaihtojen kautta tietyn maankäyttöhankkeen tarpeisiin ja pitää hallussa maata reservissä ”potentiaalisilla” myöhemmin kehittyvillä alueilla.¹⁵⁹

Laaja maavarasto antaa maapankille painoarvoa maamarkkinoilla ja näin mahdollisuuden vaikuttaa maanhintatason pysymiseen kohtuullisena.¹⁶⁰ Vakiintunut toiminta tuo mukanaan myös uskottavuutta ja luotettavuutta, mikä varmistaa asiakassuhteiden syntyminen ja säilyminen.

Kaikki edellä kohdassa 4.2. luetellut maapankin toimivuuden edellytykset on esitetty kaaviona seuraavassa kuvassa 5.

¹⁵⁶ Kokonaisuuden hallinnan merkityksen ovat ottaneet esille *Goetz* 1999 ja *Kummer* 1993, s. 27. Sama huomio tehtiin myös MOTTI-projektissa.

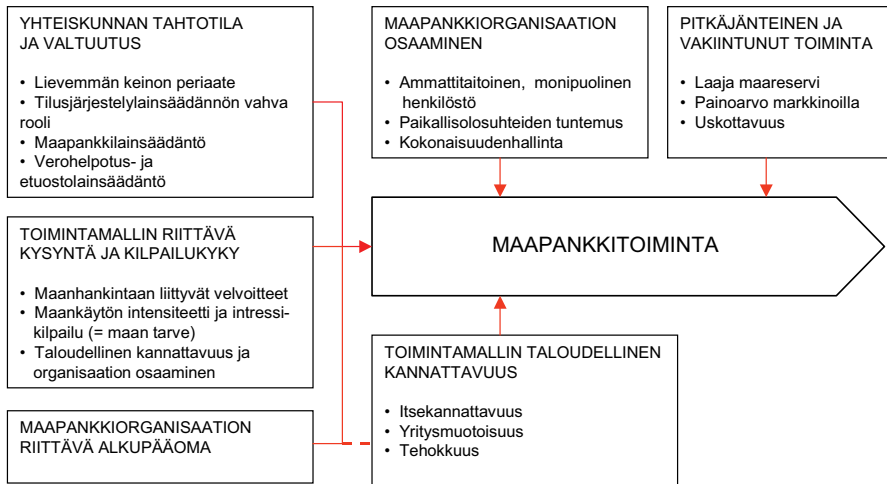
¹⁵⁷ ks. [Landgesellschaft]-osatutkimuksen (*liite II*) kohta 4.3.2.

¹⁵⁸ Ks. *liite II*, s. II/21.

¹⁵⁹ Tähän riskinotto-kykyyn on viitattu [Landgesellschaft] osatutkimuksen (*liite II*) kohdassa 4.3.1.

¹⁶⁰ Vrt. *liite II*, s. II/22.

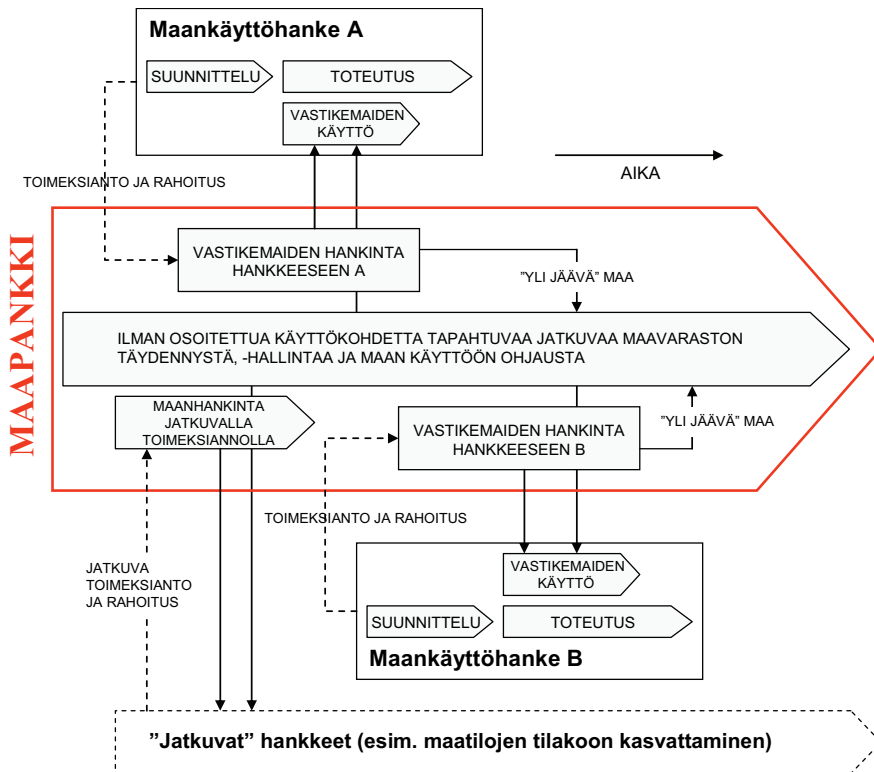
MAAPANKIN TOIMIVUUDEN EDELLYTYKSET



Kuva 5. Saksalaistyyppisen maapankin toimivuuden edellytykset.

4.3 Maapankin toimintaperiaate ja vastikemaiden käyttö

Lähinnä [Landgesellschaft]- ja [Motti]-osatutkimusten pohjalta voidaan tehdä johtopäätös siitä, millainen on maankäyttöhankkeiden maanhankintaa hyvin tukevan *vastikemaapankin yleinen toimintaperiaate*. Kuvassa 6 tätä periaatetta on havainnollistettu aika-akselilla etenevänä prosessina.



Kuva 6. Maapankin toimintaperiaate ja vastikemaiden käyttö prosessina.

Maankäyttöhanke A voi olla esimerkiksi moottoritien rakentaminen. Jo hankkeen suunnitteluvaiheen aikana voi hankkeesta vastaava taho antaa maapankille *toimeksiannon ja rahoitusta* vastikemaiden hankkimiseksi suunniteltavan tien ympäristöstä. [Landgesellschaft] –osatutkimuksen mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tehty maanhankinta on yleensä edullisinta. Taloudellisen maanhankinnan katsotaan joka tapauksessa edellyttävän tiivistä yhteyttä

nimenomaan hankkeiden *suunnittelijoiden* ja maapankin välillä.¹⁶¹ [MOTTI] – pilottitutkimuksessa todettiin selkeäksi ongelmaksi se, että vastikemaan hankinta käynnistyi vasta tiehankkeen toteutusvaiheessan käynnistyminen vasta tiehankkeen ollessa jo toteutuksessa.¹⁶²

Vastikemaiden *hankinta* tapahtuu suoraan tai tilusvaihdoin maapankin hallussa olevaa maata vaihtovälineenä käyttäen. Kuvassa 5 esitetty maan hankkiminen ilman tiettyä käyttökohdetta maapankin maavarastoon palvelee näin siis myös hanketta A. Maavarasto toimii myös hanketta A varten hankitun, mutta siinä käyttämättä jääneen ”yli jäävän” maan sijoituspaikkana. Tämä yli jäävä maa voi taas olla ohjattavissa joko suoraan tai vaihtoketjujen kautta toiseen maankäyttöhankeeseen B (joka voi olla esimerkiksi luonnonsuojelualueiden toteuttaminen) tai se on käytettävissä jatkuvan toimeksiannon hankeeseen, esimerkiksi luovutettavaksi maatilalle sen tilakoon kasvattamiseksi.¹⁶³ Jatkuva ja pitkäjänteinen maapankkitoiminta pienentää näin myös riskiä sille, että hankitut maa-alueet jäisivät kokonaan käyttämättä.

Vastikemaiden *käytöllä* kuvassa 6 tarkoitetaan niiden luovutusta maanomistajalle uuden tien alle jäävän maan tilalle. Tämä voidaan toteuttaa tilusvaihtoina tai kiinteistökauppoina. Vastikemaita voidaan käyttää myös hankkeen toteuttamiseksi käynnistetyssä hanketilusjärjestelyssä tai laajemmassa uusjaossa, jossa järjestellään samanaikaisesti maanrakennetta ja useampaa maankäyttöistä intressiä. Tällaisissa laajemmissa tilusjärjestelyissä siis kaikki hankkeet (tienrakennus ja luonnonsuojelu sekä ”jatkuvat” hankkeet) voivat kytkeytyä toisiinsa maapankin vastikemaanhankinnan toimiessa eräänlaisena katalysaattorina.

Maan ollessa maapankin *hallinnassa* sitä luonnollisesti tulee hoitaa ja käyttää taloudellisesti.¹⁶⁴ Mikäli maalle ei ole välittömästi osoitettavissa käyttökohdetta sitä voidaan esimerkiksi vuokrata (esimerkiksi maatalousmaata alueen maanviljelijöille).¹⁶⁵

4.4 Toimintamallin toteuttamismahdollisuudet Suomessa

4.4.1 Lainsäädännöstä

Saksalaistyyppisen maapankkimallin toteuttamismahdollisuuksia Suomessa voidaan tarkastella käymällä läpi kohdassa 4.2 lueteltujen maapankkitoiminnan yleisten edellytysten toteutumista Suomen olosuhteissa (vrt. myös kuva 5). Samalla voidaan tehdä vertailua Suomen ja Saksan välillä.

¹⁶¹ Mm. *Karmann 1996, s. 32-25*

¹⁶² Saksalaisissa esimerkeissä maan keskimääräinen kiertoaika maapankin omistuksessa on ollut noin 3-4 vuotta (*liite II, s. II/23*).

¹⁶³ Maapankin toimeksiantoon voi luonnollisesti sisältyä myös suoraan tien alle jäävän maan hankkiminen. Tällöin ei kuitenkaan voida puhua vastikemaa-käsitteestä.

¹⁶⁴ Tutkimuksessa tarkasteltavan saksalaisenkaan maapankkitoiminnan lähtökohtiin ei tutkijan tulkinnan mukaan kuitenkaan kuulu esimerkiksi maan ”jalostaminen” kaavoituksen ym. keinoin.

¹⁶⁵ *Liite II, s. II/23* .

Yhteiskunnan tahtotila ja valtuutus on nähtävissä maapankkitoiminnalle *lainsäädännössä* annetuista velvoitteista ja toimintamahdollisuuksista. Lainsäädäntö on ratkaisevin tekijä ja lähtökohta vastikemaiden käytön ja maapankkitoiminnan olemassaolon kannalta. Mikäli laeilla yksiselitteisesti veloitetaan ao. toimintaan, muut ”markkinataloudelliset” edellytykset ovat väistyviä. Toiminnan kysyntä voi tällöin perustua lain velvoittavuuteen eikä välttämättä toimintamallin edullisuuteen maankäyttöhankkeen toteuttajan kannalta. Saksassa korostunut lievimmän keinon vaatimus on esimerkki yhteiskunnan velvoitteesta, joka maanomistajan aseman etusijalle asettaessaan saattaa ohittaa toimenpiteen taloudellisuudenkin toteuttajien kannalta.¹⁶⁶

Saksassa ollaan käytännössä lähellä tilannetta, jossa vastikemaiden käyttö ja välillisesti myös maapankkitoiminta on lain velvoittamaa.¹⁶⁷ Tähän johtavat edellä mainittu korostunut lievimmän keinon vaatimus, tilusjärjestelylain (Flurbereinigungsgesetz) 87 §:n mukainen, usein esimerkiksi tiehankkeissa realisoituva hankeusjakovelvoite sekä luonnonsuojelulain (Naturschutzgesetz) 8 §:n mukainen hankealuetta vastaavan luonnontilaisen Ausgleich –maan hankintavelvoite.

Suomessa lunastuslain 4.1 §:n pakkolunastusta lievempiä keinoja koskevasta maininnasta huolimatta yhtä voimakas *velvoittavuus* vastikemaiden käyttöön sen sijaan *puuttuu*. Suomalaiset tilusjärjestelyjä koskevat säännökset (vrt. kuva 1) antavat varsinkin viime vuosina tapahtuneen lainsäädännön kehittymisen myötä kuitenkin melko laajat mahdollisuudet vastikemaiden käyttöön.¹⁶⁸ Vaikka Saksan tilusjärjestelytoiminta on Suomea huomattavasti monipuolisempaa ja laajempaa, voi Suomenkin lainsäädännön katsoa nykyään antavan riittävästi *mahdollisuuksia* vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käytölle. Tämän osoittavat käytännössä myös [Motti] –pilottiprojektin tulokset. Puutteet lainsäädäntöpuolella eivät olleet ylitseppäsemättömiä toiminnan toteuttamiseksi.¹⁶⁹

Saksassa on voimassa edelleen asutustoimintaan säädetty Reichsiedlungsgesetz – laki, johon maapankkiorganisaatiot perustuvat. Suomessa varsinaista maapankkitoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Asutusviranomaisia ja myöhemmin maaseutuviranomaisia koskevasta lainsäädännöstämme

¹⁶⁶ Nopeaa lunastusmenettelyä kaivataan joskus Saksassakin esimerkiksi tieviranomaisten keskuudessa (*liite II*)

¹⁶⁷ Tosin maapankkitoiminta nähdään Saksassa myös ”markkinataloudellisesti” kannattavaksi (vrt. Landgesellschaft-osatutkimus).

¹⁶⁸ On muistettava, että vapaaehtoinen kiinteistökaupan muotoinen vaihto on myös aina käytettävissä.

¹⁶⁹ Tilusjärjestelyprosessit (mukaanlukien KML 68.2 §:n mukainen hankeusjako) saattavat viime vuosien kehityksestä huolimatta vieläkin olla turhan raskaita ja Motti-projektin tyypiset vapaaehtoisiiin tilusvaihtoihin ja kauppoihin perustuvat järjestelyt ovat toimivampia. Jos hinnoittelun vapausasteita voitaisiin lisätä vastikemaan hankinnassa ja luovuttamisessa eli tarvittaessa maksaa vastikemaasta käypää korkeampaa hintaa, tulokset saattaisivat olla vieläkin parempia ts. saataisiin aikaan moninkertaisia säästöjä esimerkiksi siltojen, alikulkujen ja yksityisteiden rakentamisessa. Nykyiset säännökset valtion maan luovuttamisesta jne. eivät tätä kuitenkaan mahdollista.

”maapankkimaiset” maanomistuksen ohjausta koskevat tehtävät ovat ajan myötä käytännössä karsiutuneet pois (vrt. kohta 3).¹⁷⁰

Saksassa asutustoimintaan liittyviä maapankkitehtäviä ohjattiin viime vuosisadan alusta lähtien yksityisille Landgesellschafteille. Sen sijaan Suomen asutustoiminnassa valtiolla on ollut kaiken aikaa keskeinen maapankkirooli. Asutuslakiemme lähtökohtana oli joko suora lunastus tai menettely, jossa maa hankittiin ensin valtiolle ja ohjattiin edelleen asutukseen. Saksan ja Suomen kehityksen *eriytymisen* voidaan katsoa perustuvan osaltaan tähän seikkaan. Saksassa yritysmuotoinen Landgesellschaft-toiminta näyttää pystyneen säilyttämään asemansa paremmin kuin vastaava valtiollinen toiminta Suomessa.¹⁷¹ Jääkin pohdittavaksi, onko tässä kyse erilaisten organisaatiomallien elinkelpoisuudesta vaiko muista, lähinnä toiminnan tarpeeseen ja kysyntään liittyvistä syistä. Se, että Saksassa tilusjärjestelyhankkeiden yhteydessä myös tilusjärjestelyviranomaiset harjoittavat jossain määrin maapankkitoimintaa antaisi viitteitä siitä, että syynä ei ole ollut ainakaan pelkästään organisaatiomalli.

[Motti]-pilottiprojektin yhteydessä havaittiin maanmittaus- ja maatalousviranomaisten välisessä vastuunjaossa varsinkin aluksi hallinnollista jäykkyyttä. [Erfahrungen] –artikkeli viittaa myös ympäristöviranomaisten ja Metsähallituksen väliseen sisäisen lupakäytännön kankeuteen luonnonsuojelualueiden vaihtomaita hankittaessa. Suomen lainsäädäntö ei näytäkään velvoittavan eikä tukevan maankäyttöhankeisiin liittyvää viranomaisyhteistyötä siinä määrin kuin Saksassa. Saksassa esimerkiksi tilusjärjestelylainsäädäntö toimii maaseudun kehittämisen ja maankäytön ohjaamisen tukena ja sen periaatteet koskevat kaikkien valtion viranomaisten toimintaa.

Maapankkitoimintaa tuetaan Saksan lainsäädännössä verohelpotuksin ja rajatuin etuostomahdollisuuksin. Suomesta maatalousmaan lunastusoikeuden valtiolle antanut laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata kumottiin vuonna 1997. Luovutusvoittoverotuksen helpotus maata valtiolle myytäessä on lähes ainoa, mutta sinänsä merkittävä kilpailuetu ja yhteiskunnan tuki valtion maapankkitoiminnalle.

Suomalainen lainsäädäntö ei tällä hetkellä tue maapankkitoimintaa yhtä vahvasti kuin Saksassa. Kotimaisen maankäyttöä ja kiinteistöjä koskevan lainsäädännön viimeaikainen muutosnopeus antaisi viitteitä siitä, että maapankkitoimintaa edistäviä säännöksiä voisi kuitenkin olla suhteellisen helposti luotavissa.¹⁷²

¹⁷⁰ Metsähallituksella on edelleen luonnonsuojelun toteuttamiseen liittyviä maapankkimaisia tehtäviä (vrt. kohta 3.3.3).

¹⁷¹ Syy voi olla yritysmuotoisen toiminnan tehokkuudessa ja joustavuudessa. Aikanaanhan Landgesellschaftien perustamisen taustalla oli juuri kokemus valtion viranomaisten tehottomuudesta (vrt. kohta 2.2).

¹⁷² Laiilla velvoittaminen maapankkitoimintaan saattaa kuitenkin joissain tapauksissa olla raskas menettelytapa. Yhteistoiminta vapaaehtoiselta pohjalta on myös varteenotettava vaihtoehto (vrt. Motti-projekti, viime vuosien yhteistyö Maanmittauslaitoksen ja Tiehallinnon välillä sekä yhteiskunnan perusrekisterien haltijoiden muodostama ns. Rekisteripooli (Kokkonen 2003).

4.4.2 Maankäytöstä, kysynnästä ja kannattavuudesta

Edellä kohdassa 4.2 on esitetty toimivan maapankkijärjestelmän edellytyksiä. Yhteiskunnan tahtotila ja valtuutus on ehkä tärkein yksittäinen edellytys. Suomessa ei ole Saksaan verrattavaa velvoittavuutta vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käytölle. Pakkolunastamisen asema on meillä korostunut ja sitä on usein alettu käytännössä pitää ensisijaisena tapana hankkia maata maankäyttöhankkeiden tarpeisiin (vrt. 1.1.2). Tämä on osittain poliittinen kompromissi ja osittain seurausta erilaisesta oikeusperiaatteiden tulkinnasta (vrt. 4.1).

Se, että tahtoa maapankkitoiminnan ylläpitämiseen ja edelleen kehittämiseen mm. lainsäädännön avulla ei ole Suomessa löytynyt, saattaa johtua yksinkertaisesti myös siitä, että sille ei ole nähty tarvetta. Toisin sanoen riittävää *kysyntää* ei olisi ollut olemassa. Kohdan 4.2 kaikki toiminnan edellytykset liittyvät jollain lailla kysyntään. Kannattavuus on luonnollisesti seuraus riittävästä kysynnästä. Maapankkiorganisaation tehokas ja ammattitaitoinen toiminta sekä taloudellisuus lisäävät sen kilpailukykyä, mutta ilman perimmäistä kysyntää toiminta ei ole kannattavaa.

Saksassa vastikemaiden ja maapankkitoiminnan kysyntä on osittain luotu lainsäädännöllä. Suurelta osin kysyntä on yhteydessä myös maankäyttöolosuhteisiin, etenkin maankäytön intensiteettiin. Rakentamiseen, viljelyyn ja luonnonsuojeluun käytettävissä oleva pinta-ala on Saksassa asukasta kohti murto-osa Suomen vastaavasta pinta-alasta.¹⁷³ Maankäytön intensiteetin valossa vastikemaiden ja maapankkitoiminnan suhteellinen kysyntä on Saksassa Suomeen verrattuna moninkertainen.

Maatalousmaan keskimääräinen tuottokyky on Saksassa 2-3 kertainen Suomen olosuhteisiin verrattuna. Maatalousmaan keskimääräinen arvo on myös vastaavasti huomattavasti Suomea korkeampi.¹⁷⁴ Maataloustuotteiden kysyntä on luonnollisesti Suomea voimakkaampaa. Kaikki edellä mainittu johtaa siihen, että maatalojen tuottavuusolosuhteisiin, myös tilusrakenteeseen, kiinnitetään Saksassa erityistä huomiota. Tämä taas on lisäämässä vastikemaiden ja maapankkitoiminnan kysyntää. Todettakoon, että EU:n yhteisen maatalouspolitiikan seurauksena tuotantokustannusten alentaminen tilusrakennetta parantamalla on myös Suomessa noussut aivan viime vuosina entistä enemmän esille.¹⁷⁵

Osaltaan maankäytön korkean intensiteetin seurauksena Saksassa maaseutualueiden (*Ländliche Räume*) elinkeinotoiminnan kokonaisvaltaisen kehittämisen ohjaukseen panostetaan monin verroin Suomea enemmän. Osavaltioittaisiin kehittämisohjelmiin sisältyvät myös maankäytön ohjaus ja tilusjärjestelytoiminta. Kehittämisohjelmien toteuttamiseen on käytettävissä merkittävää yhteiskunnan rahoitusta, joka osittain

¹⁷³ Esimerkiksi viljelysmaata on Saksassa asukasta kohden noin 0,2 hehtaaria, kun Suomessa määrä on noin 0,5 ha (*EC 2002*, s. 11).

¹⁷⁴ Vuonna 2000 maatalousmaan hinta Saksassa oli keskimäärin 9081 €/ha ja Suomessa 3933 €/ha (*EC 2002*, s. 23).

¹⁷⁵ *Myyrä 2002*.

selittää aktiivisen järjestelytoiminnan.¹⁷⁶ Aktiivisen kehittämistoiminnan kautta Saksassa syntyy kaiken aikaa kysyntää myös maapankkitoiminnalle. Voidaan ennustaa, että Suomessakin tulee tapahtumaan kehitystä vastaavaan suuntaan. EU:n rahoitusjärjestelyjen vaikutuksesta tarve maaseudun maankäytön ja -järjestelyjen kokonaisvaltaiseen suunnitteluun tulee jatkossa nousemaan esille entistä enemmän.

Kohdassa 1.1 ennakoitiin vastikemaiden potentiaalisen tarpeen jatkuvan Suomessa tulevinakin vuosina. Suurin tarve uudesta vastikemaasta on maan etelä- ja lounasosissa. Paikallisia tarpeita syntyy muuallekin luonnonsuojelun toteuttamisen, suurempien tiehankkeiden ym. vaikutuksesta. Merkittävin vastikemaan kysyntään positiivisesti vaikuttava tekijä on jo nyt havaittavissa oleva kiinteistöjärjestelyjä koskevan kiinnostuksen kasvu niin hankkeiden toteuttajien kuin maanomistajienkin keskuudessa.¹⁷⁷ Kiinnostusta tunnetaan etenkin alueeltaan ja aiheeltaan rajattuja järjestelyitä kohtaan. Aikaisempien vuosikymmenten ”totaaliset” pitkäkestoiset maataloususjaot ovat Suomessakin muuttumassa osaksi historiaa. Kysyntä näkyy jo nyt siinä, että TE-keskukset ovat osassa maata ottamassa ohjelmaansa maan hankinnan tilusjärjestelyjä varten lähes parinkymmenen vuoden tauon jälkeen.¹⁷⁸

Vastikemaiden kysynnän todellista realisoituvaa hehtaarimäärää on vaikea arvioida. Siihen vaikuttaa ennen kaikkea yhteiskunnan maanhankintatapoja koskevien asenteiden kehittyminen. Kuten edellä on useampaan otteeseen todettu, toistaiseksi yleistä velvoittavuutta vastikemaiden hankintaan ja käyttöön ei ole. Nykyisten säännösten voimassaollessa vuosittain tarvittavan vastikemaan kokonaisuus ei nouse viime vuosien tasosta. Yksittäiset suuret hankkeet luonnollisesti aiheuttavat ajoittaista kysynnän nousua. Volyymimielessä Saksaan verrattavaa valtakunnallista kysyntää maapankkitoiminnalle *ei* siis myöskään tulle syntymään (vrt. myös 1.1.3). Eri asia on kuitenkin se, onnistuuko Suomessa tarvittavan vastikemaamäärän hankinta joustavasti ja tehokkaasti nykyisten toimintamallien puitteissa vai olisiko Suomeen luotava tutkimuksen kohteena oleva maapankkijärjestelmä (ks. 4.4.3 ja 4.4.4).

Maapankkitoiminnan kysyntää saattaa tulevaisuudessa syntyä myös nykyisten hankkeiden toteuttajien *ulkoistaessa maanhankintaansa* ja keskittyessä ydintoimintoihinsa.¹⁷⁹ Mm. Tiehallinto on vastikään kilpailuttanut kiinteistöjen hallinta- ja maanhankintatoimintojaan yksityisillä palveluntarjoajilla.

Maapankkitoiminnan *kannattavuutta* Suomessa voi varsinkin yritysmuotoisen toiminnan kokemusten puutteen takia vain teoriassa verrata Saksaan. Tutkimuksessa tarkastellut Saksan Landgesellschaftit toimivat itsekannattavasti voittoa omistajatahoilleen tuottamatta. Ne ovat yhteiskunnan ja pääasiassa maaseudun

¹⁷⁶ ZAL 1999.

¹⁷⁷ Mm. TIERATAMAA 2003-2004. Yhteistyöryhmän seurannassa on toteutettu tilus- ja yksityistiejärjestely –koehankkeita. Mm. Tiehallinnon kiinnostus menettelyn laajempaan käyttöönottoon maassa on ollut merkille pantavaa. Myös maanomistajille pilottihankkeissa tehdyt kyselyt osoittavat kysyntää toimintamallille.

¹⁷⁸ Mm. TIERATAMAA 2003-2004.

¹⁷⁹ Vrt. Saksan tieviranomaiset Schleswig-Holsteinissa (*liite II*, s. II/18)

investointeja tukevien rahoituslaitosten omistuksessa ja toteuttavat lainsäädännössä määrättyjä tehtäviä. Toiminnan alkupääoma on saatu usein osavaltioilta. Edellä mainittujen seikkojen takia Landgesellschafteja voidaan pitää viranomaisjärjestelmän ”jatkeena”. Niiden liiketaloudellista kannattavuutta ilman kiinteää yhteyttä, ”napanuoraa” osavaltioiden orgaaneihin voi epäillä tai ainakin tarkastella kriittisesti. Landgesellschaftien palveluvalikoima sisältää myös muita kuin maanhankintaan ja luovutuksiin liittyviä tehtäviä, ja puhtaan maapankkitoiminnan taloudellisen tuloksen tarkastelu niistä irrallaan voi olla mahdotonta. Edellä olevan perusteella sekä esimerkiksi Saksan ja Suomen kysyntäeroihin verraten voidaan todeta, että liiketaloudellisin toimintaperiaattein toimivan uuden ja pysyvän maapankkiorganisaation toteuttamismahdollisuus ja kannattavuus Suomessa on *kyseenalainen*. Jonkinlainen yhteys nykyisiin valtion organisaatioihin saattaisi mahdollistaa toiminnan (ks. 4.4.3 ja 4.4.4).

Jos tarkastellaan vastikemaapankkitoiminnan kannattavuutta maankäyttöhankkeesta vastaavan organisaation kannalta sekä tutkimuksen [Motti]- että [Landgesellschaft]-osuudet tukevat käsitystä siitä, että malli on sen kannalta edullinen. Mm. Mottikokeiluhankkeessa toteutetut vastikemaajärjestelyt tuottivat tieviranomaisille ts. yhteiskunnalle huomattavia rakentamiskustannusten säästöjä.¹⁸⁰

4.4.3 Mahdollisista maapankkitoimijoista

Seuraavassa arvioidaan eräiden nykyisten suomalaisten *toimijoiden* mahdollisuuksia toimia maapankkeina kohdan 4.2 maapankkitoiminnan edellytyskehikkoa soveltaen. Lähtökohtana on nykyinen suomalainen toimintaympäristö.

Yhteiskunnan valtuutus (vrt. 4.2.1)

Yhteiskunnalta saatu selkeä valtuutus tarkoittaa lainsäädännössä määritettyä maapankkitehtävää ja asemaa tällaisena toimijana eri viranomaisten, maankäyttöhankkeiden toteuttajien tms. toimijoiden keskuudessa.

Nykyisistä toimijoista selkein valtuutus toimia maapankkina maankäyttöhankkeen toteuttamiseksi on *Metsähallituksella* sen hankkiessa luonnonsuojelualueita joko suoraan ostoin tai käyttäen hallinnassaan olevia maita vaihtomaina.¹⁸¹ Tavoite keskittää valtion maaomaisuus mahdollisimman suurelta osin Metsähallituksen hallintaan kuvastaa jossain mielessä ”maapankkitavoitetta”.¹⁸²

¹⁸⁰ Toteutuneiden säästöjen (verrattuna esimerkiksi projekin kustannuksiin) merkitys kasvaa vieläkin enemmän, kun otetaan huomioon, että suuri osa projektiin menneistä kustannuksista aiheutui toimintamallin kehittämiseen kuluneesta työajasta sekä vastikemaan ostotoiminnan käynnistämisestä lähes ”tyhjästä”.

¹⁸¹ Vrt. aikaisemmat viittaukset Metsähallituksesta annettuun lakiin (1169/1993).

¹⁸² Muut maata hallitsevat valtion toimijat on veloitettu siirtämään päätoimialansa kannalta tarpeeton maa Metsähallitukselle. Tässä mielessä Metsähallitus on ennemminkin ”maavarasto” kuin ”maapankki”, sillä maaomaisuus jää sille suurelta osin pysyvästi. Maapankista voidaan puhua, koska Metsähallitukselle asetettu luonnonsuojelun toteuttamistehtävä (maanmyynnit ja vaihdot

Metsähallituksen maapankkivaltuutuksen rajaaminen luonnonsuojeluhankkeisiin tekee siitä kuitenkin vain ”yhden asian” maapankin. Metsähallituksella ei ole valtuutusta toimia useamman tyyppisten maankäyttöhankkeiden maan hankkimiseksi. Monipuolisen asiakaskunnan omaava maapankki voi ohjata hankitun maan vaihtoehtoiseen hankkeeseen, mikäli se ei jostain syystä olisikaan käytettävissä alkuperäiseen tarkoitukseensa. Metsähallituksen tapauksessa tähän ei ole mahdollisuutta. Vastikemaan ostoon sisältyy aina riski, mikäli maan käyttömahdollisuudesta luonnonsuojelualueiden toteuttamiseen ei ole varmuutta.¹⁸³ Metsähallituksen vastikemaan hankintaa rajoittaa toistaiseksi myös rahoitusjärjestelyjen joustamattomuus, johon on aiemmin viitattu kohdassa 3.3.3.¹⁸⁴

Metsähallituksen toiminta-ajatus sisältää nykyisin toisaalta toimimisen liiketaloudellisin periaattein (mm. talousmetsien hyödyntäminen) ja toisaalta edellä mainitun yhteiskunnallisen luonnonsuojelutehtävän. Tämän voisi olettaa aiheuttavan jopa Metsähallituksen tulosalueiden sisäistä kilpailua alueiden käytöstä. Selkeän maapankkivaltuutukseen perustuvassa organisaatiossa tällainen tilanne ei olisi todennäköinen.¹⁸⁵

Maaseutuviranomaisten eli nykyisin *TE-keskusten* valtuutus maanhankintaan ja maan luovuttamiseen maatalouden rakenteen ja toimintaedellytysten parantamiseksi sekä maaseudun elinkeinorakenteen monipuolistamiseksi antaa niille periaatteessa Metsähallitusta monipuolisemman toimintamahdollisuuden ”maapankkina”.¹⁸⁶ [Motti] –kokeiluprojekti osoitti pilottialueella toimivan TE-keskuksen pystyvän myös käytännössä projektimuotoiseen maapankkitoimintaan.

Maatalouden tuen suuntaaminen on mahdollista myös tilusjärjestelyjen kautta.¹⁸⁷ TE-keskusten maanhankinta uusjakojen yhteydessä voi periaatteessa ”sivutuotteena” tukea myös tie- ja luonnonsuojeluhankkeiden toteuttamista. TE-keskusten kannalta

luonnonsuojelualueiden hankkimiseksi) on liitetty samaan asiayhteyteen (vrt. aiemmin esillä ollut ValMet2000 –työryhmän loppuraportti vuodelta 1997).

¹⁸³ *Torkko* 2001 s. 52-53.

¹⁸⁴ *Luhtio* 2003.

¹⁸⁵ Uudessa Metsähallitusta koskevassa laissa (1378/2004) liikelaitoksen roolia on selvennetty. Liiketoiminnan ja budjettivarojen toteuttavien tehtävien suhde on kuitenkin yleisempää maapankkitoimintaa ajatellen edelleen ongelmallinen. Metsähallituksen tiedotteessa 30.12.2004 mainitaan mm. seuraavaa: ”Kaikki Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät kootaan luontopalveluihin. Luontopalveluiden toiminta on jatkossa täysin budjettirahoitteista eikä siihen voida käyttää liiketoiminnasta saatua rahaa. Esimerkiksi luonnonsuojelualueiden hankinta valtiolle tapahtuu jatkossa kokonaan valtion budjetista. Metsähallituksen hallinnoimia maita ja tontteja voidaan jatkossakin käyttää suojelualueiden hankintaan, mutta liiketoiminnalle on suoritettava niistä korvaus budjettivaroista.” (*Metsähallitus* 2004).

¹⁸⁶ Maaseutuelinkeinolain (1295/1990) 1-2 §.

¹⁸⁷ Mm. Euroopan neuvoston asetuksen n:o 1257/1999 ”Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta” IX luvun 33 artiklan mukaan ”Tukea myönnetään sellaisiin toimenpiteisiin jotka liittyvät maatilatalouden toimintoihin ja niiden muutokseen, jotka eivät kuulu minkään muun tässä osastossa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamisalaan. Nämä toimenpiteet koskevat: ...- maa-alueiden uusjakoa ... -maatalouden kehittämiseen liittyvien maaseudun perusrakenteiden kehittämistä ja parantamista”.

keskeinen rajoitus on kuitenkin, että toiminta on mahdollista vain maatalouden ja sen kehittämishankkeiden hyväksi.

Muilla valtion toimijoilla ei voida tällä hetkellä katsoa olevan edes osittaista yhteiskunnan valtuutusta toimia useampaa maankäyttöhanketyyppejä palvelevina maapankkeina. Tämä koskee esimerkiksi hankkeiden toteuttajaviranomaisia, joista tässä tutkimuksessa ovat olleet esillä ympäristö- ja tieviranomaiset.

Toiminnan kannattavuus (vrt. 4.2.2 ja 4.2.3)

Maapankkitoiminnan kannattavuus liittyy monen eri edellytyksen toteutumiseen. Maapankkitoiminnan käynnistämisen on todettu vaativan joko maana tai rahassa saadun riittävän *alkupääoman*.¹⁸⁸ Aiemmin tekstissä on viitattu niin *Metsähallituksen* kuin *TE-keskustenkin* hallitsemaan *maaomaisuuden* määrään ja sen alueelliseen jakaantumiseen. Metsähallituksen maaomaisuus sijaitsee pääosin pohjoisessa Suomessa, mikä ei ole edistänyt vaihtoihin perustuvaa luonnonsuojelualueiden hankintaa etelässä. Osa Metsähallituksen hallitsemasta metsäomaisuudesta on lisäksi sen omassa metsätalouskäytössä eikä sen käyttö vaihtomaaksi ole ainakaan käytännössä ollut helppoa. Myös TE-keskusten käytettävissä olevan, Metsähallitukseen verrattuna murto-osaa edustavan maavaraston koko vaihtelee maakunnittain painottuen pohjoiseen Suomeen. Tehokkaan maapankkitoiminnan käynnistäminen varsinkin Etelä- ja Lounais-Suomessa, vaatisi siis kummaltakin organisaatiolta panostusta maavaraston kartuttamiseen noilla alueilla.

Nykytilanteessa edellä mainittujen organisaatioiden sekä myös itse hankkeista vastaavien *ympäristö-* ja *tieviranomaisten* käyttöönsä saama *rahoitus* on tarkoitettu niiden ”omien” maankäyttöhankkeiden (luonnonsuojelu, tiehankkeet, maaseudun kehittäminen) maanhankintaan. Pääoma on siis ”korvamerkittyä” eikä käytettävissä kuten saksalaisen maapankin peruspääoma usean maankäyttöhankkeen maanhankintaan.¹⁸⁹

Edellä esitetyn perusteella nykyisten suomalaisten toimijoiden maa-alueiden omistamiseen perustuva alkupääoma ei käyttötarkoitusten ja alueellisen sijainnin rajoitukset huomioiden ole yleisempään maapankkitoimintaan riittävä.

Maapankin tehokkuuden ja sitä seuraavan *taloudellisuuden* on [Landgesellschaft] – osatutkimuksessa todettu perustuvan sen toimintaan yritysmuodossa.¹⁹⁰

¹⁸⁸ *Liite II*, s. II/11 (Goetz 1999).

¹⁸⁹ Tosin Landgesellschaft –maapankitkin saavat asiakkailtaan käyttöönsä rahoitusta tietyn maankäyttöhankkeen maanhankintaan.

¹⁹⁰ Viranomaistoimintaan verrattuna Landgesellschaftien yritysmuotoisen toiminnan on katsottu tuottavan etuja, kuten joustavuus, nopeus ja riippumattomuus vuosibudjeteista. Landgesellschaftit eivät myöskään tarvitse toimintamenoihinsa rahoitusta valtiolta, vaan rahoittavat toimintansa omilla tuotoillaan. Tuotot muodostuvat mm. palvelumaksuista, maanvälistyspalkkioista ja mahdollisesta omalla riskillä saatavasta maanmyyntivoitosta (*liite II*, s. II/13).

Yritysmuotoisuuden on saksalaisessa mallissa katsottu tuovan mukanaan tehokkuutta ja joustavuutta, jota vastaavasti viranomaisilta on epäilty puuttuvan. Suomessa *Metsähallituksen* asema liikelaitoksena saattaisi nykytilanteessakin mahdollistaa toiminnan osittain liiketaloudellisin periaattein. *TE-keskusten* osalta ollaan toistaiseksi edelleen lähempänä viranomaismallia.¹⁹¹ Joka tapauksessa selkeästi yritystyyppistä ja valtion budjeteista riippumatonta kummankaan niiden eikä muidenkaan aikaisemmin tekstissä esillä olleiden suomalaisten toimijoiden toiminta nykymuodossaan ole. ”Viranomaistyyppinen” toimintatapa saattaa vielä nykytilanteessa rasittaa lisäksi kaikkia esillä olleita suomalaisia organisaatiota.

Mahdollisuus toteuttaa *useamman maankäyttäjän intressejä samanaikaisesti* lisää maapankkitoiminnan kysyntää ja tätä kautta myös kannattavuutta.¹⁹² Kuten aikaisemmin on useasti todettu, nykyiset suomalaiset toimijat pyrkivät ensisijaisesti toteuttamaan vain niille laissa asetettua yhtä tehtävää.¹⁹³ [Motti]-hankkeessa *TE-keskus* tosin toimi kahden intressin eli maatalouden ja tienrakennuksen hyväksi. Tässäkin tapauksessa osallistuminen jälkimmäiseen tehtävään syntyi vain edellisen intressin kautta.

Maapankkitehtävät hallitseva organisaatio (vrt. 4.2.2 ja 4.2.4)

Toimivalla maapankilla tulee olla käytettävissään riittävästi paikalliset olosuhteet tuntevaa ammattitaitoista, monipuolisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa. Kun organisaatio hallitsee kokonaisuuden, päästään parhaaseen lopputulokseen mm. eri maankäyttäjien intressien sovittamisessa.¹⁹⁴

Metsähallituksella on valtakunnallisesti kattava organisaatio. Kiinteän omaisuuden hankintaa ja luovutusta koskevat asiat *Metsähallituksessa* hoitaa Laatumaa-

Toisaalta Saksassa vastikemaan hankintatehtäviä saattavat hoitaa myös tilusjärjestelyviranomaiset (*Heinonen* 1999, liite 4). Ehdoton edellytys maapankkitoiminnan yritysmuotoisuus ei siis Saksassakaan ole.

¹⁹¹ Tietävästi estettä esimerkiksi sille, että sekä *Metsähallitus* että *TE-keskukset* perisivät nykytilanteessa maankäyttöhankkeista vastaavilta palvelumaksua toiminnastaan, ei kuitenkaan ole.

¹⁹² [Landesellschaft] –osatutkimuksessa esitetyt esimerkit osoittivat, että eri osapuolten maankäytön intressit ovat maapankin myötävaikutuksella toteutettavissa yhtäaikaaisesti, vaikka alkutilanteessa ne ovat olleet ristiriidassa (maan hankkiminen ja käyttö samalla alueella maatalouteen, tienrakennukseen ja luonnonsuojeluun).

¹⁹³ Tämä näkyi myös [Motti] –kokeiluhankkeessa. Eri osapuolten eli tie- ja ympäristöviranomaisten, kuntien ja *Metsähallituksen* yhteistoimintakyvyssä oli puutteita johtuen niiden rajatuista tehtäväalueista. ”Motti-maapankki” eli maanmittaustoimiston ja *TE-keskuksen* muodostama projektikin pystyi palvelemaan vain kahta maankäyttöhanketta (intressiä) eli se toteutti tiehankkeen maanhankintaa ja samalla tarjosi maatalouselinkeinon harjoittajille mahdollisuuden tilarakenteen säilyttämiseen ja parantamiseen. Luonnonsuojelualueiden toteuttamiseen *Motti-maapankin* avulla ei päästy ympäristöviranomaisten passiivisuuden sekä osittain maanomistajien näitä kohtaan tuntemaan epäluulon takia. *Metsähallitus* ei ollut halukas luovuttamaan talousmetsinä käyttämiään alueita tiehankkeen vaihtomaaksi. Kunnat taas eivät ehkä vakuuttuneet riittävästi *Motti-maapankin* hyödyistä omalle toiminnalleen ja jatkoivat alueella itsenäistä maanhankintaansa.

¹⁹⁴ Kokonaisuuden hallinnan merkityksen ovat ottaneet esille *Goetz* 1999 ja *Kummer* 1993 (s. 27). Sama huomio tehtiin myös *MOTTI*-projektissa.

liiketoiminta-alue. Se toimii Suomessa kuudella alueella (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa-Oulu, Kainuu, Itä-Suomi, Länsi-Suomi ja Eteläisin Suomi). Alueittain luonnonsuojeluhankinnoissa toimiva henkilöstön määrä vaihtelee yhdestä kolmeen.¹⁹⁵ Toiminta on ollut varsin aktiivista viime vuosina, ja henkilöstön ammattitaito etenkin metsäalueita koskevissa maanhankintatehtävissä on hyvä. Metsähallituksella on kokemusta myös lomatonntti- ja maa-ainesaluekaupasta. Maaseudun ja maatalouselinkeinon tuntemus sekä jatkuvat paikalliset kontaktit maanomistajiin ei ehkä ole samalla tasolla kuin maatalousviranomaisilla (vrt. myöh.). Monipuolisuus ja kokonaisuuden hallinta siinä merkityksessä kuin se on esillä [Landgesellschaft] –osatutkimuksessa, ei Metsähallituksen organisaation puitteissa siis täysin toteudu.¹⁹⁶

Myös maaseutuviranomaisen organisaatio on valtakunnallisesti kattava. *TE-keskuksia*, joissa jokaisessa on myös maanhankinta-asioista vastaava maatalousosasto, on Suomessa yhteensä viisitoista. TE-keskusten niukat henkilöstöresurssit on jouduttu tänä päivänä kohdentamaan erityisesti maatalouden valvontatehtävien hoitamiseen. Maata ei viime vuosina juurikaan ole hankittu esimerkiksi tilakoon suurentamiseen tai tilussijoituksen parantamiseen.¹⁹⁷ Lisäksi ”maapankkitoiminnoista” aikaisempina vuosina vastanneiden, usein maanmittausinsinöörin koulutuksen saaneiden henkilöiden määrä on vähentynyt muutamaan henkilöön koko maassa. TE-keskusten henkilöstön paikallistuntemus ja varsinkin maaseutuympäristön maanomistajien tarpeiden tuntemus tekisi siitä kuitenkin Metsähallitusta monipuolisemman ”maapankkitoimijan”.

Myös muilla valtion toimijoilla on valtakunnallisesti kattavat organisaatiot. Tie- ja ympäristöviranomaisilla on maanhankintaan erikoistunutta henkilökuntaa, jolla on kokemusta maakauppaneuvotteluista.¹⁹⁸ Aikaisemmin esitettyyn viitaten monipuolisuus ja kokonaisuuden hallinta on niillä kuitenkin ehkä Metsähallitusta ja TE-keskuksia heikompi. Maanmittauslaitoksen osalta todettakoon, että sen henkilökunnalla maakiinteistöjen arvioinnin asiantuntijoina sekä paikallistuntemuksen ja tilusjärjestelyvälineiden hallinnan kautta olisi hyvät edellytykset kokonaisuuden hallintaan. Maanmittauslaitoksen asema lunastusviranomaisena tekee siitä kuitenkin jäävin maapankkitoimintaan.

¹⁹⁵ *Laatumaa* –liiketoiminta-alueen internet-sivut vuonna 2004 (<http://www.laatumaa.com>)

¹⁹⁶ Kokonaisuuden hallinta on edellytys mm. eri maankäyttäjien intressien yhtäaikaiselle toteuttamiselle (*Goetz* 1999). [Landgesellschaft] –osatutkimuksessa kuvatussa toimivassa maapankkiorganisaatiossa työskentelee maatalousasiantuntijoita, arkkitehteja, maanmittareita, juristeja jne. Organisaation palveluvalikoimaan kuuluu pelkän maanhankinnan lisäksi konsultointi maatalouden yritysrakennetta ja tilusjärjestelyjä koskevissa asioissa, maankäyttöä koskevat tutkimukset jne. (*liite II*, s. II/9 ja II/13).

¹⁹⁷ MAKERA 2003.

¹⁹⁸ Aiemmin kohdassa 4.4.2 tosin todettiin, että Tiehallinto on kilpailuttamassa ulkopuolisilla palveluntarjoajilla maanhankintatoimintojaan ja olisi näin supistamassa tulevaisuudessa omaa maanhankintahenkilöstöään.

Maapankkitoiminnan pitkäjänteisyys (vrt. 4.2.5)

Suomalaisista nykyhetken toimijoista vain *Metsähallituksella* voidaan katsoa viime vuosina olleen mahdollisuus pitkäjänteiseen maapankkitoimintaan luonnonsuojelualueiden hankintatehtävässään. *TE-keskusten* edeltäjillä on myös ollut tähän mahdollisuus maanrakenteen kehittämistehtävässään. Aivan viime aikoina on haviattu merkkejä TE-keskusten maanhankintatoiminnan viriämisestä esimerkiksi tilusjärjestelyhankkeiden tueksi. Pitkäjänteisestä toiminnasta ei vielä voida sen osalta kuitenkaan puhua.¹⁹⁹ Yhteenvedon voidaan todeta, että tällä hetkellä Suomessa toimivien edellä esillä olleiden organisaatioiden osalta ei voida puhua saksalaiseen laaja-alaiseen maapankkitoimintaan verrattavasta pitkäjänteisyydestä ja siihen kytkeytyvistä mahdollisuuksista.²⁰⁰

4.4.4 Yhteiskunnallisesta tilauksesta

Kohdassa 4.4.1 viitattiin kotimaisen maankäyttöä ja kiinteistöjä koskevan lainsäädännön nopeaan kehittymiseen viime vuosina. Viranomaisten valmius uusien toimintatapojen omaksumiseen ja keskinäiseen yhteistyöhön on myös lisääntynyt merkittävästi. Tutkimuksen [*Motti*] –*osuuden positiivinen tulos on osoitus tästä*. [*Motti*] –pilotihankkeen jälkeen Maanmittauslaitoksen ja Tiehallinnon välillä on käynnistynyt samantyyppiseen tilusten järjestelyajatukseen perustuvia koehankkeita mm. Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa. Viimeksi myös Ratahallintokeskus on liittynyt edellämainittuun yhteistyöhön.²⁰¹ Ympäristöviranomaisten ja Metsähallituksen yhteiskunnan velvoittamiseen perustuva yhteistyö luonnonsuojelualueiden hankkimiseksi on saanut viime vuosikymmenen lopulta täydennyksekseen vapaaehtoisuuden pohjautuvan SUTO-yhteistyön Maanmittauslaitoksen kanssa.²⁰²

Suomalainen toimintaympäristö poikkeaa saksalaisesta etenkin siinä, että maankäytön intensiteetti on meillä alhaisempi. Saksassa on jouduttu jo vuosikymmenten ajan etsimään keinoja maahan kohdistuvien kilpailevien intressien yhteensovittamiseksi. EU-jäsenyyden myötä saksalaistyypinen maaseudun kokonaisvaltaisempi kehittämistoiminta on kuitenkin valtaamassa alaa myös Suomessa. Kehittämishankkeiden EU-rahoitus edellyttää riittävää kotimaista rahoitusta, joka taas on kerättävissä eri toimijoiden yhteistyöllä. EU-rahoitteisten hankkeiden on myös usein täytettävä monipuolisia koko maaseutua palvelevia edellytyksiä. Eri maankäyttöintressien yhteensovittamiseen ajaututaankin

¹⁹⁹ Pitkäjänteisen maapankkitoiminnan tarve tuli ilmi myös MOTTI-projektissa. Vastikemaan hankinta olisi ao, hankkeessa ollut syytä aloittaa huomattavasti aikaisemmin, esimerkiksi jo tien yleissuunnitteluvaiheessa.

²⁰⁰ Mainittakoon, että tutkimuksen ulkopuolelle jätetty kuntien maapoliittinen toiminta Suomessa täyttää joiltain osin tutkimuksessa tarkastellun pitkäjänteisen maapankkitoiminnan tunnusmerkkejä.

²⁰¹ *TIERATAMAA 2003-2004*.

²⁰² Mm. *Torkko 2001*.

Suomessakin viimeistään edellä mainitun kehityksen seurauksena. Kuten tutkimuksessa on todettu, maapankki- ja tilusjärjestelytoimintahan liittyvät kiinteästi tähän yhteensovittamistyöhön.

Edellä esitettyyn viitaten lähtökohdat ja viranomaisten valmiudet maapankkitoiminnan käynnistämiseksi ovat tänä päivänä ehkä paremmat kuin koskaan. Malli myös hyväksytään yleisesti eri osapuolten keskuudessa. Maanomistajien tietoisuus vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käyttömahdollisuudesta on lisääntynyt koehankkeiden myötä ja vastaanotto heidän keskuudessaan on ollut myönteinen.²⁰³ Yhteiskunnallinen tilaus toimintatavalle on siis olemassa.

4.5 Suosituksia vastikemaapankin toteuttamistavaksi Suomessa

Tutkimuksessa on edellä pohdittu vastikemaapankin tarvetta, toimintaedellytyksiä ja toteuttamismahdollisuuksia Suomen olosuhteissa. Tuon pohdinnan yhteenvetona voidaan todeta, että *tarve sekä tilaus maapankkitoiminnan kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen on olemassa*. Mikäli esimerkiksi lainsäädännössä ei nykyistä voimakkaammin edellytetä vastikemaiden käyttöä lunastamisen sijaan, *vastikemaiden tarve on kuitenkin valtakunnan tasolla määrällisesti suhteellisen pieni* (vrt. 1.1.2 – 1.1.4) ja epätasaisesti maan eri osiin jakautunut. Suuremmat maankäyttöhankkeet, esimerkiksi merkittävämät tienrakennushankkeet aiheuttavat ajoittain paikallisia ”kysyntäpiikkejä”.

Nykyisissä kysyntäolosuhteissa *uuden, itsenäisen, pysyvän ja yksinomaan maapankkitoimintaan keskittyvän toimijan mahdollisuudet menestyä taloudellisesti ovatkin vähintään kyseenalaiset*. Tämä koskee niin koko valtakunnan alueella toimivaa organisaatiota kuin myös suppeammilla alueilla toimivia organisaatioita. Malli tulisi rakentaa yhden tai useamman *jo olemassa olevan organisaation yhteyteen*.

Maapankkitoiminta voisi olla organisaatiossa joko *a) pysyvä lisätoiminto* tai *b) optio projektiluonteiseen maapankkitoimintaan* (vrt. Motti). Ensimmäinen vaihtoehdon etuna on se, että siinä organisaatio voi keskittyä pitkäjärjestykseen maanhankintaan ja maavaraston hallintaan (vrt. 4.2.5). Pitkäjärjestyksessä ei ole poissuljettu vaihtoehto projektiluonteisessa maapankkitoiminnassa, mutta silloin vastikemaan hankinta pitää aloittaa projektialueella mahdollisimman aikaisin, mahdollisesti jo hankkeen esisuunnitteluvaiheessa. Pitkällekin suunniteltujen yhteiskunnan rakennushankkeiden (esimerkiksi tiehankkeet) toteutuminen saattaa tänä päivänä siirtyä valtion budjettikäsittelyssä ennakoidusta ajankohdasta pitkälle tulevaisuuteen tai olla ohjelmassa varsin lyhyelläkin varoitusaikalla. Perusvalmiuden omaava organisaatio pystyy välittömään toimintaan. Projektiluonteisen maapankin maanhankinnan käynnistäminen taas voi edellämainituissa olosuhteissa olla vaikeaa.

²⁰³ Uusi toimintamallihan lisää esimerkiksi lunastuksen kohteeksi joutuvan valinta- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Pysyvä maapankkitoiminto (a-vaihtoehto) edellyttää yhteiskunnalta saatua *alkupääomaa tai sen vahvistamista*.²⁰⁴ Projektiluonteinen maapankki (b-vaihtoehto) ei välttämättä tarvitse tätä alkupääomaa, jos maankäyttöhankkeessa osoitetaan sille riittävä maanhankintarahaa tai sitoudutaan korvaamaan organisaatiolle sen maanhankintakustannukset. Projektiluonteisessakin toiminnassa organisaatiolla ennestään oleva maa luonnollisesti edistää hankkeen toteuttamista.²⁰⁵

Projektiluonteisen alueellisesti rajatun maankäyttöhankkeen maanhankintatehtävä voi johtaa siihen, että maapankkitoiminnan keskeinen hyötynäkökohta eli useamman maankäyttöintressin samanaikainen toteuttaminen jää toteutumatta. Projektivaihtoehdossa tätä tavoitetta tulisi pyrkiä pitämään aktiivisesti esillä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaihtoehdot (a) ja (b) yhdistämällä päästään parhaaseen lopputulokseen. Maapankkitoiminnan tulee olla organisaatiossa pysyvää, mutta sen pitää tarvittaessa palvella yksittäisiä projekteja sekä tukea maankäyttöhankkeita alueellisissa ”kipupisteissä”, joissa vaihtomaita ei ole riittävästi.

Kun otetaan huomioon organisaatioiden osaaminen ja valtakunnallinen kattavuus, kohdassa 4.4.3 esitellyistä olemassa olevista toimijoista mahdollisina maapankkitoimijoina tulevat kyseeseen sekä *Metsähallitus* ja *TE-keskukset*. Kummallakin organisaatiolla on maapankkeina omat vahvuutensa, mutta yksinään kumpikaan niistä ei täyttäisi saksalaismallisen maapankkitoiminnan vaatimuksia (vrt. 4.4.3). *Paras lopputulos saavutettaisiinkin, jos kummankin organisaation osaaminen ja myös olemassa oleva maavarasto saataisiin vastikemaapankkikäyttöön.*

Kuten aikaisemmin on todettu, Metsähallitus toimii tänäkin päivänä ”maapankkina” luonnonsuojelualueita hankittaessa. Tutkimuksen maapankilla tarkoitetaan kuitenkin organisaatiota, joka on tarvittaessa valmis palvelemaan *useamman tyyppistä yhteiskunnan maankäyttöhanketta*. Metsähallituksen hallinnassa oleva maaomaisuus saataisiin näin laajempaan yhteiskuntaa ja myös yksityisiä maanomistajia hyödyttävään käyttöön.

Metsähallituksen ja TE-keskusten yhteinen maapankki ei välttämättä tarkoita em. organisaatioista irrotettavaa uutta organisaatioyksikköä, vaan esimerkiksi niiden *yhteistyöelintä, jolla on velvoite ja valtuutus harjoittaa maapankkitoimintaa lainsäädännössä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi*. Kummankin organisaation resursseja voitaisiin joustavasti käyttää tämän yhteistyöelimen ohjauksessa käytännön toimintaan. Elemen maanhankinta- ja luovutusmenettelyt

²⁰⁴ Tämä voi tarkoittaa maavaraston kartuttamiseen tarkoitettua määrärahaa maapankkiorganisaatiolle sen ensimmäisinä toimintavuosina. Valtion maaomaisuuden hallinnan siirrot organisaatiolle ajavat samaa asiaa.

²⁰⁵ Motti-projektissa lähdettiin liikkeelle melko vaatimattomalla maavarastolle. Projektin alussa TE-keskuksella oli osoitettavissa vastikemaata tiehankkeen tarpeisiin vain 32 hehtaaria (*liite I, s. I/19*).

tulisi järjestää mahdollisimman joustaviksi.²⁰⁶ Maapankkitoiminnan kannattavuutta voitaisiin tukea antamalla sille mahdollisuus toimia rajatusti liiketaloudellisin periaattein.²⁰⁷

Jotta maankäyttöhankkeiden toteuttajat saataisiin aktivoitua, myös yhteiskunnan maanhankintaa koskevassa lainsäädännössä voisi olla syytä viitata, ehkä *suhteellisuusperiaatteen viitaten* jopa velvoittaa *vastikemaiden ja maapankin käyttöön maanhankinnassa*.²⁰⁸

Maapankkitoiminnan tueksi etenkin merkittävien maankäyttöhankkeiden valmisteluvaiheessa on syytä rakentaa toisaalta valtakunnallinen ja toisaalta alueellinen *viranomais- ja sidosryhmäyhteistyöverkosto* (mm. tarvittavat ministeriöt, keskusvirastot, maanmittausviranomaiset, maankäyttöhankkeiden toteuttajat, maakunnalliset organisaatiot, aluesuunnitteluviranomaiset, kunnat sekä maanomistajien edustajat). Tämä verkosto voisi mm. suunnitella hankkeen maanhankintatapaa ja sitoutua tukemaan esimerkiksi vastikemaiden luovuttamista maapankin käyttöön.

Suurimmat esteet edellä suositellun toimintamallin toteuttamisen tiellä saattavat olla asenteellisia. Samankin ministeriön alaisuudessa toimivien organisaatioiden ohjaaminen konkreettiseen yhteistoimintaan voi viedä oman aikansa.

Ilman suositeltua rakennetta riittävän tehokkaan maapankin toimintamahdollisuudet näyttäisivät jäävät Suomessa heikoiksi. Maapankkimaista toimintaa voidaan kylläkin edelleen harjoittaa Motti-tyyppisin projektikohtaisin tilapäisratkaisuin, mutta mm. jatkuvuuteen ja pitkäjänteisyyteen liittyvät edut jäävät tällöin saavuttamatta.

²⁰⁶ Maapankkitoiminnan tukemiseksi voidaan säätää myös verotuksellisia helpotuksia sekä mahdollisesti myös etuosto-oikeuksia.

²⁰⁷ Toimiessaan saksalaisen liiketaloudellisen mallin mukaisesti maapankki kattaa toimintakulunsa omasta maanvälitystoiminnastaan saaman kohtuullisen voittomarginaalin sekä mahdollisten palvelumaksujen avulla.

²⁰⁸ Tutkimuksessa keskeisesti esillä oleva tilusjärjestelyihin liittyvä *lievemmän keinon periaate* olisi yleensäkin suotavaa esittää nykyistä selkeämmin ja konkreettisemmin yhteiskunnan maanhankintaa koskevassa lainsäädännössä. [Lievemmän keinon] mukaan suomalainen suhteellisuusperiaatteen tulkinta poikkeaa rajoittuneempaan saksalaisesta. Suomessa tulisi harkita tutkimuksessa esitetyn suhteellisuusperiaatteen pidemmälle kehittyneen saksalaisen tulkinnan ottamista lähtökohdaksi myös Suomessa. Suomalaista lainsäädäntöä tulisi jatkossa kehittää niin, että lunastaminen maankäyttöhankkeiden tarpeisiin ei ole mahdollista ennen kuin vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käytön tie on kuljettu loppuun.

5 Yhteenveto ja tulosten tarkastelu

5.1 Tutkimustulokset ja niiden merkitys

Seuraavassa tarkastellaan tutkimuksen eri osien merkitystä uuden tiedon tuottajina sekä tutkimuskokonaisuuden keskeisimpien tuloksia. Kohta on samalla tiivis yhteenveto tutkimuksesta.

[Motti] –osatutkimus tekee omalta osaltaan tutkimuksesta pilottitutkimuksen. Motti-projekti on tuottanut uuden viranomaisten ja maanomistajien välisen yhteistoimintamallin.²⁰⁹ Se on antanut näyttöä sitä, että vastikemaihin ja tilusjärjestelyihin perustuva toimintamalli on, jos niin halutaan sovellettavissa suomalaisessa toimintaympäristössä perinteisen lunastusmenettelyn ohella.²¹⁰ Tutkimus täydentää tältä osin *Tapanaisen* (1981) tekemää tutkimusta osoittaen vastikemaamallin toimivuuden *käytännössä*. Luonnonsuojelualueiden hankintaa koskeneen [Suto-selvityksen] mukaan vastikemaiden puute on ongelma etenkin Suomen etelä- ja lounaisosissa. Vastikemaita ei ole joko ennestään ole tai niiden hankkimista pidetään vaikeana. [Motti] antaa esimerkillään vastauksen epäilijöille: vastikemaiden hankkiminen siihen oikealla tavalla panostettaessa onnistuu myös ruuhka-Suomen olosuhteissa.

[Motti] –kokeiluhanke onnistui tavoitteessaan vähentää vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen avulla moottoritien rakentamisesta maataloille aiheutuvia haittoja. Samalla se tuotti tieviranomaiselle säästöjä tien rakentamiskustannuksissa. Hanke osoitti, että maankäyttöön kohdistuvia vastakkaisia intressejä, tässä tapauksessa infrastruktuurin rakentamisen ja maatalouden tavoitteita voidaan tällä toimintamallilla toteuttaa.²¹¹

Myös muilta osin tutkimuksessa on pilottitutkimuksen piirteitä. [Landgesellschaftin] kaltaista aikaisempaa analyysia (mm. maapankkitoiminnan arviointia yhteiskunnan, sidosryhmien ja asiakkaiden odotusten kannalta) saksalaisen esimerkkipankin toimintamallista ei tutkimuksen yhteydessä löydetty.²¹² [Lievin keino] tarkastelee saksalaisia tilusjärjestelyjä ja maapankkitoimintaa yleiseen hallinnon suhteellisuusperiaatteeseen kytkeytyvän ”lievimman keinon” ilmentymänä. Tätä tarkastelunäkökulmaa, ainakaan laajemmin käsiteltynä, ei löydetty saksalaisesta

²⁰⁹ Mainittakoon eräs liittymäkohta suhteellisen tuoreeseen väitöskirjatutkimukseen. [Motti] –hanke on yksi esimerkki ”omaehtoisen alueellisen kehittämisen” hankkeesta. MOTTI -yhteistyöosapuolet muodostivat tuolloin ”verkostoituneen ja kumppanuuteen perustuvan instituution”, josta olisi kehittävässä ”organisaatio” eli maapankki. - Lainausmerkit viittaavat aihepiiriä käsitelleen *Rantaman* (2002) väitöskirjaan (sivut 21, 75 ja 85).

²¹⁰ Viime vuosien kehitystyö Maanmittauslaitoksessa (tilusjärjestelyt luonnonsuojelu-, tie- ja ratahankkeiden yhteydessä) on osaltaan tukeutunut juuri [Motti] -kokeiluun.

²¹¹ [Landgesellschaft] vahvisti tuloksillaan myös tätä käsitystä.

²¹² Mm. tutkimuksen yhteydessä vuoden 1999 joulukuussa *Technische Universität München*’in kirjastossa tehdyssä kirjallisuushaussa ei aiheesta löydetty tutkimustietoa.

saatikka suomalaisesta oikeuskirjallisuudesta.²¹³ [Erfahrungen] taas tuo keski-eurooppalaisiin toimintamalleihin viitaten esiin uusina ajatuksina mm. vastikemaan hankkimisen uusjakokunnan lukuun sekä maanluovutusvelvollisuuden jakamisen tilusjärjestelyin useamman maanomistajan kannettavaksi esimerkiksi tiehankkeissa. [Erfahrungen] toimii tutkimuskokonaisuuden ”väliraporttina” esittäen alustavia näkemyksiä maapankkitoiminnan toteuttamisesta Suomessa.²¹⁴

Tutkimuksen alussa (1.2.1) esitettyihin kolmeen tutkimuskysymykseen saatiin varsin tyydyttäviä vastauksia:

Kokemukset vastikemaiden hankinnasta ja käytöstä (1) osoittivat ensinnäkin vastikemaan hankinnan ja sen eri osapuolille hyötyjä tuottavan käytön onnistuvan, myös Suomessa kuten jo aikaisemminkin todettiin. [Motti] –kokeilussa todettiin puutteisiin myös löydettiin [Landgesellschaft] –tutkimuksen avulla ratkaisuja. Saksalaisten kokemusten kautta löydetty ratkaisut sisältyvät *maapankkijärjestelmän toimivuuden edellytyksiin* (kohta 4.2).

Merkittävimmäksi syyksi siihen, *miksi Saksassa käytetään maapankkijärjestelmää (2)* todetaan tutkimuksessa *lievimmän keinon periaatteen korostunut asema* hankittaessa maata yhteiskunnan tarpeisiin. Vastikemaajärjestelyt katsotaan Saksassa lähes poikkeuksetta pakkolunastusta lievemmäksi maanhankintakeinoksi ja maankäyttöhankkeen toteuttajan on usein toteutettava hanke niiden avulla. *Vastikemaan kysyntä* johtaa edelleen vastikemaan hankintaa tehokkaasti toteuttavien *maapankkiorganisaatioiden palvelujen kysyntään*.

Saksan maapankkijärjestelmän toimivuuden edellytyksiksi (2) todetaan tutkimuksessa a) mm. lainsäädännössä ilmenevä yhteiskunnan tahtotila ja valtuutus, b) riittävä palvelujen kysyntä ja maapankkiorganisaatioiden kilpailukyky, c) toiminnan taloudellinen kannattavuus niin yhteiskunnan, maapankin kuin maankäyttöhankkeiden toteuttajienkin kannalta, d) maapankkiorganisaation osaaminen sekä e) maapankkitoiminnan pitkäjänteisyys.

Tutkimuksessa on tehty myös kuvaus maankäyttöhankkeiden maanhankintaa tukevan *vastikemaapankin yleisestä toimintaperiaatteesta*. Periaate on kuvattu aika-akselilla etenevänä prosessina (kohta 4.3). Toimintaperiaate on sovellettavissa, mikäli yleinen maapankkitoiminta Suomessa tulevaisuudessa käynnistyy.

Kysymykseen siitä, *onko maapankkijärjestelmä toteutettavissa Suomessa ja millainen se voisi olla (3)* tutkimus hakee vastausta sekä historiasta että nykypäivästä. Samanlaisista asutushistoriaan liittyvistä lähtökohdista huolimatta Suomessa ei olla päädytty Saksan maapankkimalliin, vaan esimerkiksi maatalousviranomaisten maanhankinta- ja käyttönohjaustoiminta on meillä ajan myötä hiipunut pois. Syyt tähän löytyvät edellä lueteltujen maapankkitoiminnan toimivuuden edellytysten eri erilaisesta toteutumisesta. Kyse on siis ollut osaltaan

²¹³ Se, että aihetta ei tältä kannalta ole Saksassa juurikaan käsitelty, mikä saattaisi viitata siihen, että tilusjärjestelyihin perustuvasta toimintatapa olisi siellä ”itsestäänselvyys” (vrt. alaviite 145).

²¹⁴ Saksankielisenä se on myös luonut yhteyden keski-eurooppalaisiin tutkijoihin ja mahdollistanut eräiden lähdeartikkeleiden saamisen tutkijan käyttöön.

mm. *yhteiskunnan tahtotilasta* ja *toiminnan kysynnästä* (mm. maankäytön intensiteetistä aiheutuva tarve sovittaa erilaisia intressiristiriitoja todetaan Suomea huomattavasti voimakkaammaksi).

Tutkimus toteaa kuitenkin tilanteen muuttuneen Suomessa viime vuosina [vrt. mm. *Tapanaisen (1981)* tutkimuksen ajankohta] ja maapankkitoiminnalle olevan tänä päivänä *yhteiskunnallista tilausta*. Lainsäädännön muutosnopeus on ollut viime vuosina huomattavan suuri. Viranomaisten valmius uusien toimintatapojen omaksumiseen ja keskinäiseen yhteistyöhön on lisääntynyt mm. [Motti]-projektin ja sen seuraajien myötä. Maanomistajien tietoisuus vastikemaiden ja tilusjärjestelyjen käyttömahdollisuudesta on lisääntynyt koehankkeiden myötä ja vastaanotto heidän keskuudessaan on ollut myönteinen. EU-jäsenyys on myös tuomassa meille yhä enemmän keski-eurooppalaisia maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyviä menettelytapoja.

Vaikka esimerkiksi vastikemaiden kysyntä Suomessa ei tutkimuksen mukaan suhteellisesti yllä Saksan tasolle, tutkimus näkee mahdolliseksi ja toimintakykyiseksi *Metsähallituksen ja TE-keskusten yhteisen maapankkitoiminnon* (yhteistyöelimen), jolla olisi velvoite ja valtuutus harjoittaa useamman tyyppisten yhteiskunnan maankäyttöhankkeiden maapankkitoimintaa lainsäädännössä määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä maapankki voisi toimia myös projektiluonteisesti merkittävien maankäyttöhankkeiden yhteydessä. Itsenäinen ja erillinen uusi maapankki ei sen sijaan näyttäisi Suomessa mahdolliselta.

Maapankkitoiminnon tueksi tutkimus esittää perustettavaksi *viranomais- ja sidosryhmäverkostoa*, joka toimisi mm. merkittävämpien maankäyttöhankkeiden valmisteluvaiheessa.

5.2 Jatkotutkimustarpeesta

Tutkimuksessa on käsitelty laajaa ja monimuotoista kokonaisuutta. Joissakin sen osissa käsittelyn syvyyttä onkin jouduttu rajoittamaan ja tarvetta jatkotutkimukseen niiltä osin on edelleen olemassa.

Maapankkitoiminnan edellytykseksi tutkimuksessa mainittu *lainsäädännön kehittäminen* on eräs alue, joka vaatii laajempaa tutkimusta. Syvempää tarkastelua kaipaava osa-alue on esimerkiksi lievemman keinon periaatteen yleinen toteutuminen yhteiskunnan maankäytön ohjauksessa ja maanhankinnassa.

Maankäyttö-, lunastus- ja tilusjärjestelylainsäädännön synkronointi vastikemaatoimintoja tukevaksi edellyttää myös jatkotutkimusta. Edelleen varsin suppeasta kiinteistönmuodostamislain 68.2 §:stä johdettu suomalainen hankeuusjako-käsite ja -menettely vaatii edelleen selvennystä. Esimerkiksi hankeuusjakoprosessin yksinkertaistamista voitaisiin harkita. Tilusjärjestelylainsäädännön alueella on monia muitakin yksittäisiä tutkimuksen ja kehittämisen arvoisia kysymyksiä: vastikemaan hankintamahdollisuudet usjakokunnan lukuun, maankäyttöhankkeesta aiheutuvan rasituksen jakaantuminen laajemmalle maanomistajajoukolla jne.

Yhteiskunnan eri maanhankintatapojen kustannustehokkuuden vertailu Suomessa on aihe, jossa tutkimusta tulisi syventää. Maanhankinnan joustavamman hinnoittelun (esimerkiksi kalliimman käyvän hinnan käyttöönoton) vaikutus koko maankäyttöhankeeseen kokonaiskustannuksiin saattaisi olla eräs tutkimuskohde.

Tutkimuksen lopussa on viitattu tarpeesta siirtyä sektorikohtaisesta alueellisesta kehittämisestä keskieuropallaiseen tapaan maaseudun kehittämiseen kokonaisuutena. Tutkimusta tarvitaan myös tämän kehityksen aiheuttamista vaatimuksista maaseudun maankäytön suunnittelulle ja mm. tilusjärjestelytoiminnalle.

Lyhenteet

<i>BLG</i>	Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften
<i>EMOTR</i>	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto
<i>EU</i>	Euroopan unioni
(G)mbH	Rajavastuuyhtiö (saks.)
<i>HE</i>	Hallituksen esitys
<i>KALKE</i>	Maanmittauslaitoksen ”kiinteistöjen alueellisen kehittämisen” kokeiluhankkeet
<i>KML</i>	Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554
<i>LANU</i>	Landesamt für Naturschutz und Umwelt
<i>LSS</i>	Landesamt für Straßenbau und Straßenverkehr
<i>LsL</i>	Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096
<i>LunL</i>	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29.7.1977/603
<i>MAKERA</i>	Maatilatalouden kehittämisrahasto
<i>METSO</i>	Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma (METSO).
<i>MML</i>	Maanmittauslaitos
<i>MOTTI</i>	Pirkanmaan maanmittaustoimiston ”moottoritietilujärjestely” – projekti (1997)
<i>MTK</i>	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y.
<i>SAFER</i>	Société d’Aménagement Foncier et d’Etablissement Rural
<i>SHL</i>	Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft mbH
<i>SUTO</i>	Maanmittauslaitoksen ”suojelalueiden toteuttamis-” hankkeet
<i>TE-keskus</i>	Työvoima- ja elinkeinokeskus
<i>TIERATAMAA</i>	Tielaitoksen, Ratahallintokeskuksen ja Maanmittauslaitoksen yhteistyöryhmä
<i>Vi3</i>	Valtatie nro 3
<i>YITieL</i>	Laki yleisistä teistä 21.5.1954/243
<i>VALMET</i>	valtion metsäomaisuuden hallinnan rationalisointia ja keskittämistä varten asetettu työryhmä (ValMet 2000)

Lainsäädäntö ja hallituksen esitykset

Suomen lainsäädäntö (aikajärjestyksessä)

Laki vuokra-alueiden lunastamisesta (135/1918)

Laki maan hankkimisesta asutustarkoituksiin (278/1922);

Laki tiheissä asumusryhmissä olevien vuokra-alueiden lunastamisesta (120/1936)

Asutuslaki (332/1936)

Siirtoväen pika-asutuslaki (346/1940)

Laki pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin (787/1944)

Maanhankintalaki (396/1945)

Maan vapaaehtoisen hankkimisen järjestelystä annettu laki (397/1945)

Laki yleistä teistä (243/1954)

Maankäyttölaki (353/1958)

Laki eräiden vuokra-alueiden lunastamisesta maalaiskunnissa (361/1958)

Laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin (1301/1996)

Laki vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa (218/1962)

Maatilanlaki (188/1977).

Maatila-asetus (385/1977)

Lunastuslaki (603/1977)

Etuostolaki (608/1977)

Oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata annettu laki (391/1978)

Laki maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain muuttamisesta (1307/1994)

Maaseutuelinkeinolaki (1295/1990)

Laki Metsähallituksesta (1169/1993)

Maakaari (540/1995)

Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096

Asetus työvoima- ja elinkeinokeskuksista (93/1997).

Laki Metsähallituksesta (1378/2004)

Hallituksen esitykset

HE laiksi omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin 224/1996.

HE maantielaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 17/2004.

Saksan lainsäädäntö (aikajärjestyksessä)

Bundesnaturschutzgesetz (21.9.1918)

Reichsiedlungsgesetz (11.8.1919)

Grundgesetz (23.5.1949)

Flurbereinigungsgesetz (13.3.1976)

Baugesetzbuch (8.12.1986)

Naturschutzgesetz (6.8.1993)

EU-lainsäädäntö

Euroopan neuvoston asetus n:o 1257/1999 ”Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta”

Lähteet

Kirjalliset lähteet

- Ahllund, O. 1995.* Tilusjärjestely kunnan maapolitiikan toteuttamisessa yleiskaava-alueella. Lisensiaatintyö. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A13. Espoo 1995.
- David, C-H. 1990.* Öko-Land-Banking. Bodenerwerb und Landmanagement der öffentlichen Hand als Instrument der Umweltpolitik. Ausländische Erfahrungen – Deutche perspektiven. Berlin.
- Goetz, K-H. 1999.* Bundesverband der Gemeinnützigen Landesgesellschaften'in (BLG) johtajan Karl-Heinz Goetz'in haastattelu. Bonn 16.11.1999.
- Haataja, K. 1935.* Maakysymyksemme periaatteellista selvittelyä. Kansantaloudellisia tutkimuksia 5. Kansantaloudellinen yhdistys. Helsinki 1935.
- Heinonen, T. 1997.* Moottoritien rakentamisesta aiheutuvien haittojen vähentäminen tilusjärjestelyin (MOTTI). Esiselvitys. Pirkanmaan maanmittaustoimisto. Moniste. Tampere.
- Heinonen, T. 1999.* Vastikemaat maankäyttöhankkeissa – esimerkkinä VT3-moottoritiehanke, Teknillinen korkeakoulu, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja C67. Espoo. 1999.
- Heinonen, T. 2000.* Landesgesellschaft – maapankkitoimintaa Saksassa, Maanmittaus -aikakauskirja 1-2/2000. s. 26-59, Helsinki.
- Heinonen, T. 2001.* Tilusjärjestelyt pakkolunastuksen vaihtoehtona – esimerkki suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta Saksassa, Ympäristöjuridiikka 2-3/2001, s.70-87, Helsinki.
- Heinonen, T. 2002.* Die Realisierung von Landentwicklungsvorhaben durch Flurneuordnung - Erfahrungen in Finnland, Landnutzung und Landentwicklung 43, 2/2002, s. 78-81. Berlin.
- Holma, K. 1976.* Kiinteistöjen järjestelystä kaava-alueella – Tutkimus arvontausjärjestelmän sovittamisesta Suomen rakentamis- ja kiinteistönmuodostamislainsäädäntöön. Lisensiaatintyö. Helsinki.
- Holma, K. 1982.* Tioikeudesta yleiseen tiehen. Väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A/157. Vammala.
- Hyvönen, V. 1998.* Kiinteistönmuodostamisoikeus I. Espoo.
- Jyrkämä, J. 1978.* Toimintatutkimuksen teoriasta ja tutkimuskäytännöstä. Sosiaalipoliittinen, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen vuosikirja 3, s. 37-71.
- Kantee, L. 1964.* Nykyinen uusjakomenettely Saksassa. Maanmittaus -aikakauskirjat 1-2/1963 s. 32-38, 1-2/1964 s. 19-26 ja 3-4/1964 s. 96-103. Helsinki

- Kantee, L. 1999.* Pääjohtaja Lauri Kanteen haastattelu 13.10.1999 Nurmijärvi.
- Kapiteeli 2003.* Kapiteeli Oy:n vuosikertomus 2002. Helsinki.
- Karmann, H. 1996.* Möglichkeiten durch das Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) – ländliche Entwicklung (Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Bodenvorrattung). Julkaisussa Bodenbevorrattung –Steuerungsinstrument für die kommunale Entwicklung s. 28-48. Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL), Münster.
- Karmann, H. 1999.* Akademisher Direktor Dr.-Ing. Horst Karmannin haastattelu. Technische Universität München, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, München. Marraskuu 1999.
- Kempke, J. 1988.* Die Erfüllung staatlicher Aufgaben in unternehmerischen Form. Julkaisussa 75 Jahre Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft mbH. Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft mbH. s. 24-25. Kiel.
- Koillis-Suomen maanmittaustoimisto 1997.* Kuusamon KALKE-hankkeen loppuraportti. Moniste. Kuusamo.
- Kokkonen, A. 2003.* Maanmittausneuvos Arvo Kokkosen haastattelu 24.2.2003. Helsinki.
- Kummer, R. 1993.* Zusammenarbeit zwischen den Ämtern für Land- Und Wasserwirtschaft und der Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft. Julkaisussa 20 Jahre Ämter für Land- und Wasserwirtschaft in Schleswig-Holstein, s. 25-27. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei. Kiel.
- Laaksonen, K. 1998.* Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Väitöskirja. Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö 2003.* Ehdotus maantielaiksi. Tielakityöryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 9/2003.
- Luhio, A. 1999.* Metsähallituksen Laatumaa-tulosalueen johtaja Antero Luhtion haastattelu. Helsinki 9.7.1999.
- Luhio, A. 2003.* Metsähallituksen Laatumaa-tulosalueen johtaja Antero Luhtion haastattelu. Helsinki 14.10.2003.
- Lundmark, T. 1995.* ”Takings“ and Environmental Law in Germany. Erkki J. Hollon ja Kari Marttisen toimittamassa Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisussa ”North European Environmental Law”, s. 309-340.
- Maanmittauslaitos/Asmundela 1998.* Tilusjärjestelyt maankäyttöhankeissa. Toimittanut Mauri Asmundela. Maanmittauslaitoksen julkaisuja n:o 87. Helsinki.
- Maanmittauslaitos 2002.* Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelystrategia 2002-2006.
- Maanmittauslaitos 2003.* Maanmittauslaitoksen vuositilastoja (2002). SVT. Ympäristö ja luonnonvarat 2003:1. Helsinki.

- Maanmittauslaitos 2005.* MML:n toimitusrekisterin tiedot vuodelta 2004.
- Magel, H. 1999.* Professori Dr.-Ing. Holger Magelin haastattelut. Technische Universität München, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, München. Marraskuu 1999.
- MAKERA 2003.* Maatilatalouden kehittämisrahaston toimintakertomus. Helsinki.
- Merikoski, V. 1976.* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II, 3. painos, Porvoo.
- Metsähallitus 1999.* Metsähallituksen ympäristöraportti vuodelta 1998. Helsinki.
- Metsähallitus 2003.* Suomalaisten elämässä. Metsähallituksen yhteiskuntavastuun raportti 2002. Helsinki.
- Mikkola, T. 1999.* Tilusjärjestelyt luonnonsuojeluohjelmien edistäjinä. Tutkielma. Lapin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta. Rovaniemi.
- Myyrä, S. 2002.* Tilusrakenteen vaikutus tuotannon järjestämiseen ja kannattavuuteen. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 253/2002. Helsinki.
- Nießgens, K. ja Boujoung, K. 1987.* Eigentum – Sozialbindung - Enteignung. München.
- Ojala, K. 2003.* Maatalousylitarkastaja Kari Ojalan (maa- ja metsätalousministeriö) haastattelu. Helsinki 21.6.1999.
- Ojala, K. 1999.* Maatalousylitarkastaja Kari Ojalan (maa- ja metsätalousministeriö) 15.10.2003 toimittama materiaali (ote Maatilatalouden kehittämisrahaston toimintakertomuksesta 2002).
- Ojanen, I. 1978.* Maapakettilait. Helsinki.
- Ossenbühl, F. 1997.* Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Juristische Ausbildung (Jura) / Dezember 1997, s. 617-621.
- Peltomaa, H. 1997.* Pakkotoimikorvauksista – erityisesti maisemallisten vahinkojen ja maa-aineksen korvattavuudesta lunastustilanteissa. Teknillinen korkeakoulu, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A15. Espoo.
- Rantama, E. 2002.* Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 191. Tampereen yliopisto
- Rittstieg, H., 1989:* Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2. painos. Neuwied.
- Schmidt-Bleibtreu, B. ja Klein, F., 1995:* Kommentar zum Grundgesetz. 8. painos. Luchterhand Verlag GmbH. Neuwied; Kriftel; Berlin.
- Schwalba, M., Stobbe, J., Rabe, K, Haß, J. 1999.* Landgesellschaft Schleswig-Holsteinin Kiinteistöhallinta-, maanhankinta- ja asutus –osaston johtajan Manfred Schwalban, Oikeusosaston johtajan Jörn Stobbe'n, Maanmittausosaston johtajan Kurt Rabe'n sekä tilusvaihdoista vastaavan Herr Haß'n haastattelu, Kiel 10.11.1999.

- Seppänen, H. 2005.* Yli-insinööri Heikki Seppäsen Maanmittauslaitoksen keskushallinnolle laatima vuosiraportti 2004 suojelualueiden toteuttamisyhteistyöstä (SUTO).
- SHL 1988.* 75 Jahre Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft mbH. Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft'in juhla-julkaisu, Kiel.
- Sillanpää, J. 2003.* Tilusjärjestelyjen käyttö suojelualueiden toteuttamisessa. Licensiaattityö. Espoo.
- Similä, J. 1997.* Luonnonsuojelulaki. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Soininen, M. 1995.* Tieteellisen tutkimuksen perusteet. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Turku.
- Strong, A. 1979.* Land Banking - European Reality, American Prospect. – Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- SUTO 2000, 2000.* SUTO-yhteistoiminta – Yhteistyö suojelualueiden toteuttamisessa. Maanmittauslaitoksen ja ympäristöministeriön selvitys, Helsinki.
- Tapanainen, V. 1981.* Vastikemaat ja tilusjärjestely lunastushankkeissa. Maanmittaushallituksen julkaisu n:o 48. Helsinki.
- Tiehallinto 2004a.* Tiehallinnon tiepiireiltä keräämät tilastot 1.1.-31.8.2004.
- Tiehallinto 2004b.* Tiehallinnon tiepiireiltä helmikuussa 2004 keräämät arviot toimituskysymästä vuosille 2004-2010.
- Tielakityöryhmä 2003.* Ehdotus maantilaiksi. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2003. Helsinki.
- Torkko, M. 2001.* Vastikemaiden hankinta ja käyttö suojelualueiden toteuttamisessa Suomen eteläosissa. Diplomityö. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Tuomainen, J.* Tiehallinnon tietoimitus –yhteyshenkilön, kiinteistöinsinööri Jorma Tuomaisen haastattelu. Helsinki 24.2.2003.
- Tuominen, A. 2003.* Ylitarkastaja Arto Tuomisen (YM) haastattelu. Oulu 24.10.2003.
- United Nations, 1995.* Municipal Land Management in Asia. A comparative Study. New York.
- ValMet 2000 1997.* Valtion metsäomaisuuden hallinnan rationalisointi ja keskittäminen –työryhmän (ValMet 2000) raportti. Maa- ja metsätalousministeriö 6/1997.
- Vielhüber, F. 1999.* Bayerische Bauernverband'in edustajan Franz Vielhüber'in haastattelu, München 2.12.1999.
- Viitanen, K. 2000.* Finsk reglering av byggnadsmark i ett internationellt perspektiv. Doktorsarbete. Kungliga Tekniska Högskolan. Meddelande 4:84. Stockholm.

- Viitanen, K. 2004.* Compulsory Purchase as an Administrative Procedure – Based on Finnish Legislation and Experiences. 3rd FIG Refional Conference. Jakarta, Indonesia, October 3-7, 2004.
- Virtanen, P. V. 1995.* Maankäytön perusteista. Otatieto Oy 565. Helsinki.
- Virtanen, P. V. ja Breilin, J. 1984.* Valtion maankäyttöpolitiikan hallinto. Teknillinen korkeakoulu. Kiinteistö- ja yhdyskuntatekniikan laitoksen julkaisu B40. Espoo.
- Virtanen, P. V ja Halme, P. 1983.* Suomen maareformit - Itsenäisyyden aikana. Ympäristöministeriö. Tutkimuksia 4/1983. Helsinki.
- Vitikainen, A.. 2003.* Professori Arvo Vitikaisen haastattelu 23.2.2003. Espoo.
- Weiß, E., 1991.* Möglichkeiten der Unternehmensflurbereinigung zur Förderung von Fachplanungen. Zeitschrift für Vermessungswesen. Stuttgart, s. 420-441.
- Yahua, S. 1987.* Compulsory Purchase Practice: Guidelines on Public Land Acquisition Methods in Africa. Teknillinen korkeakoulu, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisu B51. Espoo.
- Ylikangas, V. 1997.* Kauhavan kevyt tilusjärjestely. Esitelmä Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelypäivillä 21.-22.8.1997.
- Ympäristöministeriö 2005.* Ympäristöministeriön Maanmittauslaitokselle SUTO-yhteistyöhön liittyen toimittamat tilastot.
- ZAL 1999.* Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des Ländliches Räumes. Ministerium für Ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus. Kiel 1999.
- Zimmermann, W. 2001.* GTZ BmBH:n edustajan Senior Advisor Willi Zimmermannin haastattelu, 15.5.2001, Phnom Penh.
- Åberg, V. 1983.* Maanhankintalain toimeenpano. Teoksessa Maanmittaus Suomessa 1633-1983, s. 286-320. Helsinki.

Internet-lähteet

- EC 2002.* „European agriculture entering the 21th century“ –tilastojulkaisu (Eurostat). European Commission – Directorate-General for Agriculture (http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/21century/index_en.htm/)
- Kuntaliitto 2003.* Maapolitiikan käsikirja (www.kunnat.net/).
- Kuntaliiton maanomistustilastot 2002.* (www.kunnat.net/).
- Laatumaa –liiketoiminta-alueen internet-sivut vuonna 2004* (<http://www.laatumaa.com>).
- METSO-ohjelma.* Ohjelman esittelysivut (www.mmm.fi/metso/ohjelman_esittely/).

Metsähallitus 2004. Metsähallituksen tiedote 30.12.2004. (<http://www.metsa.fi/>).

Runeberg-projekti. Nordisk familjebok (<http://www.lysator.liu.se/>).

TIERATAMAA 2003-2004. Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Maanmittauslaitoksen yhteistyöryhmän materiaali (Maanmittauslaitoksen Intranet-sivustot).

Uudenmaan virkistysalueyhdistys 2003. Yhdistyksen internet-sivut (<http://www.uudenmaanvirkistysalue-yhdistys.fi/>):

