

Uuden kiinteistötietojärjestelmähankkeen tarkoituksena on saada maahan yhtenäinen kattava kiinteistötietojärjestelmä. Sen ensimmäisessä vaiheessa yhdistetään valtion ja rekisteriä pitävien kuntien kiinteistörekisterit (UKTJKii).



Jürgen Grönfors

Marssilla kohti uutta

Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti jo 1990-luvun puolella hankkeen, jonka tarkoituksena on toteuttaa Suomeen yksi yhtenäinen kiinteistörekisteri. Hanketta tukemaan on annettu Laki kiinteistötietojärjestelmästä (KTJ-laki) ja siitä annettavasta tietopalvelusta (453/2002) ja se on tullut voimaan 1.1.2003. Siihen liittyen on samanaikaisesti annettu kiinteistörekisterilain (KR-laki) muutos, joka tulee voimaan 1.6.2005 ja jossa määrätään, että kiinteistö on virallisesti rekisteröity vasta, kun se on merkitty tähän yhtenäiseen kiinteistörekisteriin. Tässä rekisterissä olisi myös numeerinen kiinteistörekisterikartta. Uusi kiinteistörekisteri on osa yhtenäistä kiinteistötietojärjestelmää.

Tausta ja ongelmat

Vaikka valtakunnallinen yhtenäinen kiinteistörekisteri on sinänsä kannatettava asia, niin kuntien kannalta siihen liittyy monia ongelmia.

Suurimmilla kunnilla oli käytössään vasta uusitut kunnalliset kuntatietojärjes-

telmät, joiden osana on kunnan nykyinen lakisääteinen kiinteistörekisteri. Kunnan kiinteistörekisterin tunnusjärjestelmä sitoo kuntatietojärjestelmän osat toisiinsa ja on siten välttämätön kuntatietojärjestelmälle. Kuntatietojärjestelmän sisältämän tietokokonaisuuden vastinetta ei ole valtiolla, joten kunnan on tietotarpeittensa tyydyttämiseksi jatkossa edelleen ylläpidettävä myös omaa järjestelmää.

Nykyisistä kuntien kiinteistörekistereistä siirretään tiedot ilman karttaa pääsääntöisesti automaattisin tiedonsiirroin nykyiseen oikeusministeriön kiinteistötietojärjestelmään.

Ongelmana on pidetty sitä, että nykyinen kiinteistörekisteri ei sisällä kiinteistörekisterikarttaa ja sitä, että valtion kiinteistörekisterin tiedot päivitetään liian hitaasti kuntien kiinteistötoimitusten osalta. Tätä viivettä on aiemmin yritetty jo korjata muuttamalla kiinteistörekisterilakia niin, että kunnan kiinteistörekisterinpitäjä on koko kaava-alueen rekisterinpitäjä. Koska teknisiä edellytyksiä tähän ei kuitenkaan ole ollut, eikä asiaa ole siis käytännössä

voitu hoitaa, on tilanne ratkaistu sopimuksin maanmittauslaitoksen kanssa, joten käytäntö on toistaiseksi säilynyt entisellään.

Käynnistyneen hankkeen ratkaisu perustui siihen, että maanmittauslaitos laajentaa oman JAKO-toimitustietojärjestelmänsä rekisteriosan kattamaan myös kuntien rekisteritiedot. JAKO-järjestelmä on toteutettu Smallworld-nimisellä järjestelmällä, joka ei ole missään kunnassa käytössä. Sittemmin rekisteriosa on päätetty uusiksi kokonaan.

Lait ja asetukset

Kuten aiemmin on todettu uuden kiinteistötietojärjestelmän perustamista koskevaa hanketta (UKTJ-hanke) tuetaan annetulla KTJ-lailla ja yhtenäisen kiinteistörekisterin toteuttamista (UKTJKii-hanke) KR-lain muutoksella. Yhtenäinen kiinteistörekisteri pitäisi siis saada tuotantokäyttöön 1.6.2005 alkaen.

Kun uusi KTJ-laki lähtee siitä, että myös kuntien kiinteistörekisterit ovat osa uutta kiinteistötietojärjestelmää, oli huo-

lehdittävä siitä, että rekisteriä ylläpitävät kunnat olisivat tasapuolisesti edustettuina uuden järjestelmän hallinnoinnissa. Edelleen, koska UKTJKii-hankkeen toteuttaminen edellyttää erityisesti muutoksia kunnan järjestelmiin ja tiedonsiirtoihin, tuli siitä saada korvaus. Niinpä suurin ponnistuksin saatiin lakiin lisäys, että ne kunnat, jotka ovat rekisterinpitäjiä, saavat UKTJKii-hankkeen aiheuttamien kustannusten korvauksia KTJ-tuloista, tosin vain maa- ja metsätalousministeriön säätämällä asetuksella (5§ 3 mom). Toinen merkittävä lisäys oli saada neuvottelukunnan asema määrättyä jo laissa, vaikkakin sen kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella (12§).

Syksyn 2002 lopulla käytiinkin siten neuvonpitoa KTJ-lain asetuksista. Asetus, joka koski laissa säädetyn neuvottelukunnan tehtäviä ja kokoonpanoa, aiheutti jonkin verran keskustelua, mutta johti kuntien osalta asetuksessa tasapuoliseen kohteluun. Tosin neuvottelukunnan jäseniä nimettäessä saivat kunnat sitten kuitenkin vain kaksi edustajaa haluamansa kolmen sijasta. Toisena asetuksena käsiteltiin KTJ:n tietopalvelun maksuja. Niitä päätettiin nostaa, eikä se aiheuttanut erimielisyyksiä, koska paikalla oli vain tiedon tuottajia. Kolmantena asetuksena

taulu on siis lailla määrätty. Aikataulun realistisuudesta on keskusteltu usein, koska ratkaisumallien vatvomiseen meni huomattavan pitkä aika ja vasta, kun päädyttiin ns. rekisteröintivälineeseen, alkoi työ kunnolla päästä vauhtiin vuoden 2003 syksyllä.

Hankkeen organisoituminen

Maanmittauslaitos käynnisti UKTJ-hankkeen jo v. 2001. Laitoksen valmistelutapa, ”tilauksen” valmistelu ja laista käydyt tiukat neuvottelut venyttivät kuitenkin kuntien roolin ja aseman selkeytymistä, minkä takia kunnat vasta keväällä 2002 alustavien tunnustelujen jälkeen alkoivat valmistautua ja järjestäytyä UKTJKii-hankkeen edellyttämällä tavalla. Kun lisäksi myös maanmittauslaitos etsi omaa organisoitumistapaansa, veivät eri välivaiheet oman aikansa ennen kuin syksyllä 2002 päädyttiin nykyiseen toimintamalliin.

Hankkeen ohjausryhmän muodostavat maanmittauslaitoksen puheenjohtolla laitoksen, oikeusministeriön ja kuntien edustajat. Kunnilla on oma johtoryhmänsä ja vuoden 2003 ajan työryhmä, joka yhdistettiin vuoden 2004 alussa johtoryhmään. Maanmittauslaitoksen ns. väline- ja käyttönothohanke muodostivat yhdessä oman

ja sihteerin kustannukset ja näin toimittiin myös vuoden 2003 osalta. Kustannusarvioita ja laskutusperusteita tarkistettiin vuodelle 2004. Kunnat rahoittavat yhteiset kustannukset KTJ:stä saatavien tulojen suhteessa.

Koska kunnille UKTJKii-hankkeesta koituvien kustannusten suuruudesta on ollut erimielisyyksiä valtion kanssa, on kaikkia kuntia kehoitettu seuraamaan tarkasti kaikkia niitä kustannuksia, joita hanke kunnalle aiheuttaa, koska niitä tarvitaan tulonjakoasetusta jatkossa käsiteltäessä.

Yhteistyöongelmia

Vuoden 2003 kuluessa, kun oikeantapaista ratkaisua epätoivoisesti etsittiin ja työ ei tahtonut päästä kunnolla etenemään, syntyi erimielisyyksiä maanmittauslaitoksen ja kuntien välille monesta yksityiskohdasta. Väännettiin kättä koordinaateista, määräaloista, rakennusrasitteista ja monesta muustakin yksityiskohdasta. Alkoi tuntua, että kuntien kiinteistönmuodostuslogiikka ja -prosessi ei saanut mitään vastakaikua.

Kunnat edellyttivät kuitenkin, että tasapuolisuutta tulisi saada enemmän. Tämän takia käytiin erikseen läpi päätöksentekotapa, kehittäminen käyttönothon

kiinteistötietojärjestelmää

käsiteltiin KTJ:n tulojen jakamista. Tulot on entuudestaan jaettu tiettyjen kriteerien perusteella oikeusministeriön, maanmittauslaitoksen, väestörekisterikeskuksen ja kuntien välillä. Nyt ilmeni, että mikään osapuoli ei tahtonut luopua omasta osuudestaan. Katsottiin, että kunnille koituvat erilliskustannukset UKTJKii-hankkeesta tulisivat katetuiksi hintojen nostojen kautta. Kunnille suostuttiin antamaan aivan marginaalisesti myöten. KTJ-neuvottelukunta käsiteli tulonjakoasetusta koko viime talven ja uuteen 1.5.04 voimaantulleeseen asetukseen saatiin jo merkittävämpiä muutoksia aikaiseksi ja sovittiin jo alustavasti seuraavan asetuksen tulonjaosta. Kunnat saavat jo ensimmäiset investointikorvauksensa vuoden 2004 aikana. Maanmittauslaitoksen kustannukset tulevat hankkeen pääurakoitsijana olemaan suuret ja sen korvaukset alkavat vasta vuoden 2005 aikana.

Aiemmin mainitun KR-lain muutoksen voimaan tulo 1.6.2005 määrittää hankkeen päättymisajan ja uuden järjestelmän tuotantokäytön alkamisen. Projekti aika-

johtoryhmänsä, johon vuoden 2003 ajan osallistui myös kuntien edustaja.

Hankkeen kannalta on merkittävä myös KTJ-lain mukainen neuvottelukunta, josta on myös edellä kerrotun mukaan annettu asetus. Neuvottelukunta on nimetty ja sen puheenjohtajana toimii oikeusministeriön edustaja.

Kustannukset

Kuntien yhteisissä kokouksissa sovittiin, että yhteisiä kuluja maksetaan v. 2002 loppuun asti kuntaliitolle hankkeen hallinnoinnista ja kunnan projektipäällikön

jälkeen, aikataulu, kustannusseuranta ja rahoitus, rekisterin erillisyyt, käyttöoikeudet ja omistajuus, käytännön yhteistyö kiinteistönmuodostuksessa sekä toiminnalliset ja tekniset asiat. Useamman kuukauden neuvottelun jälkeen päästiin asioissa sovintoon, mutta meneillään on vielä jatkoneuvottelut tietopalvelun toimintaperiaatteista. Tässä on käsitelty ja pääosin sovittu tietopalvelun käyttöoikeuksista, maksuttomasta käytöstä, otteiden myynnistä, oman tietopalvelun roolista, rekisterinpitösovellutuksen käytöstä, muun kuin lakisäätöisen tie-

Näin monen osapuolen yhteinen hanke edellyttää avointa mieltä ja nöyryyttä, jotta kaikkien osapuolien aidot tarpeet ollaan valmiit ymmärtämään, ottamaan huomioon ja ratkaisemaan niin, että kenenkään tulevaa työtä ei vaikeuteta kohtuuttomasti.

don laskutuksesta, julkaisu-oikeuksista, tulojen jakamisesta kuntien kesken ja eräluovutuksista.

Ratkaisutapa

Kunnilla on nykyisin käytössä eri toimittajien tuottamia kuntatietojärjestelmiä ja niiden liittyvät karttoihin ovat erilaisia. On mm. Teklan, Novon, Centroidin ja DLW:n järjestelmät. Järjestelmissä ominaisuus- ja karttatiedot muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden tai sitten ominaisuustiedot muodostavat oman kokonaisuuden ja ne on linkitetty karttaan taikka ominaisuustietoja ja karttoja ei ole lainkaan linkitetty toisiinsa. Lisäksi tuleva yhtenäinen valtakunnallinen kiinteistörekisteri poikkeaa kuntien ratkaisusta. Kaikki tiedot tulisi siis jatkossa kuitenkin voida rekisteröidä valtakunnan rekisteriin sekä ominaisuustietojen että kiinteistörekisterikartan osalta vieläpä joutuisasti, koska rakentaminen edellyttää rekisteröidyn kiinteistön olemassa oloa. Lain valmisteluvaiheessa itse asiassa sovittiin, että mikäli alkaa ilmetä, että rekisteröintiä ei voida hoitaa riittävän nopeasti, niin KR-lain voimaantuloa voidaan siirtää.

Useat kunnat toimivat vielä omassa paikalliskoordinaatistossa, joka poikkeaa valtakunnan koordinaatistosta. Ajatus siitä, että kunnatkin käynnistäisivät toimituksensa valtion järjestelmästä ei ole oikein toimiva, koska kunnan toimitus perustuu nimenomaan tonttijakoon, jossa kiinteistön muodostuminen on jo numeerisesti ratkaistu ja sijaintitietojen osalta kunnan toimitus on lähinnä tonttijaon vahvistamista. Toimituksen yhteydessä tarvitaan luonnollisesti valtion rekisterissä olevien kiinteistöjen oikeuksien tietoja ja niitä on tarvittaessa muutettava omissa toimituksissa ja rekisteröitävä.

Lisäksi on otettava huomioon kunnan tarve rekisteröidä kaavat, tonttijaot, rakennuskiellot, rakennusrasitteet ja määräalat alueina.

Lataus

Kuntien järjestelmistä ja KTJ:stä poimituja (!) merkkitiedostoja verrattaessa vaikuttaa siltä, että KTJ:n tiedot ovat siinä määrin hyviä, että ominaisuustietojen poiminnat voidaan KTJ:tä kohtuullisesti korjaamalla tehdä sieltä. Tämä helpottaa tietenkin monella tavalla uuden rekisterin perustamista.

Lisäksi on käynyt selväksi, että tuleva valtion kiinteistörekisterikartta ei tule olemaan riittävän tarkka kunnallista toimintaa varten. Tavoitteena on saada sen topologia oikeaksi, mutta kaikkien rajojen osalta ei. Rajapisteet kyllä siirre-

tään koordinaateiltaan oikeina siten, että myös kunnan koordinaatit ovat mukana. Mikäli kunta on paikalliskoordinaatistossa, aiheuttaa jo projektioero mittaeroja. Lisäksi tulee huomata, että kunnassa rajapisteiden koordinaatit ovat yleensä rajapisteiden määräävä arvo.

Ylläpito

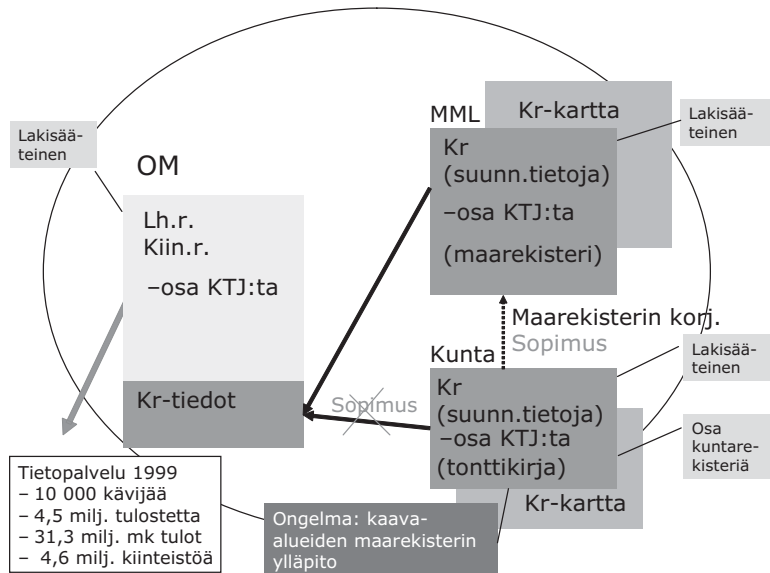
Keskeiseksi ongelmaksi muodostuvat kuitenkin tavat, joilla sekä kunnan kuntatietojärjestelmä että uusi valtakunnallinen kiinteistörekisteri ja sen vanhat kiinteistötiedot (maarekisterikiinteistöt) voidaan muuttaa, rekisteröidä ja ylläpitää jotakuinkin nopeasti ja samanaikaisesti. Ongelma ei ole ehkä niin suuri ominaisuustietojen kuin kiinteistörekisterikartan osalta, jossa maarekisterialueiden rajojen liikkuminen ja koordinaatistojen muutok-

set ovat vaivana.

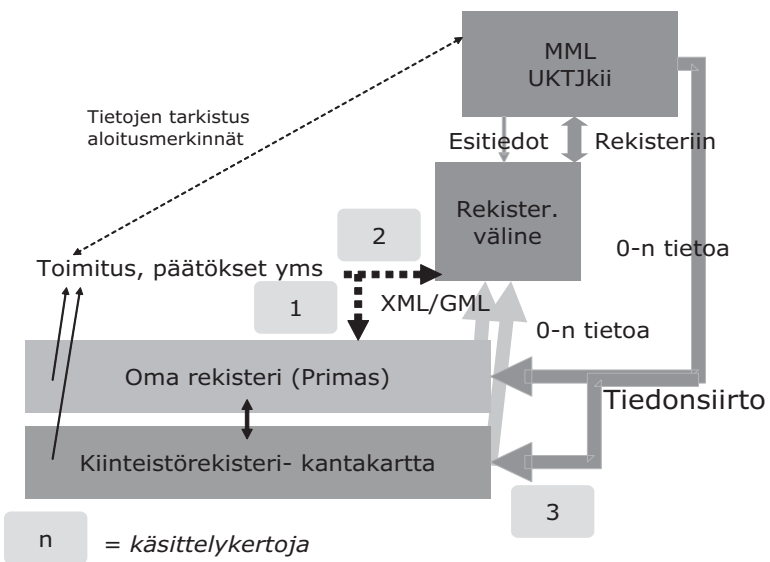
Kunnat halusivat pääsääntöisesti rekisteröidä tiedot omista järjestelmistään käsin. Ottaen huomioon kuntien käyttämät useat järjestelmät, tuskin yhtä yhteistä toimitustietojärjestelmää ainakaan käytettävissä olevan ajan puitteissa olisi voitu toteuttaa. Niinpä keskeistä piti olla yhtenäisen ja toimivan liittymäpinnan saaminen valtion järjestelmään, jonka kautta kuntien järjestelmät olisivat voineet kommunikoida valtion järjestelmän kanssa.

Ilmeistä oli myös, että ne kunnat, jotka ylläpitävät omalta osaltaan vain omaa kiinteistörekisteriään, halusivat mahdollisimman suoran ja yksinkertaisen tavan rekisteröidä kiinteistönsä valtakunnan rekisteriin.

Todennäköistä oli, että kun yhtenäinen



Nykyaikainen KTJ.



Rekisteröintiväline.

liittymäpinta olisi saatu määritettyä. niin kunnat olisivat pyytäneet omilta järjestelmätoimittajiltaan ohjelmistoratkaisuja, joilla rekisteröinti olisi voitu toteuttaa kunnan järjestelmästä käsin ylläpitäen samalla omaa kuntatietojärjestelmää ja kartastoa.

Maanmittauslaitos ilmoitti kuitenkin huhtikuussa 2003, että sillä ei ole edellytyksiä annetussa ajassa 1.6.2005 mennessä toteuttaa ns. automaattista rekisteröintijärjestelmää, joka mahdollistaisi rekisteröitävien tietojen siirron kuntien rekistereistä valtion rekisteriin. Maanmittauslaitos päätti sen sijaan alkaa suunnitella erillistä rekisteröintivälinettä, joka annettaisiin kuntien käyttöön rekisteröintiä varten. Tällä ratkaisulla päästään hallitusti eteenpäin, mutta se johtaa niissä kunnissa, jotka hoitavat kuntatietojärjestelmäänsäkin, selvästi työllään rekisteröintiprosessiin. Toisaalta taas automaattirekisteröintivaihtoehto olisi johtanut huomattaviin muutoksiin kuntatietojärjestelmissä, mikä on paitsi kallista myös liian paljon aikaa vievä. Asiaan on tarkoitus kuitenkin palata käyttöänon jälkeen.

Työt ovat täydessä käynnissä

Moninaisten vaiheiden jälkeen voidaan todeta, että viime talvesta lähtien ovat työt olleet johdonmukaisesti ja eteenpäin vievästi käynnissä. Kuntien, joita on mukana 86, aineistojen koelataukset ovat käynnistyneet ja rekisteröintivälinettä koekäytetään. Kunnat valmistelevat aineistoansa siirtokuntoon minkä kerkeävät ja kuntien järjestelmätoimittavat vääntävät siirto-ohjelmiaan. Nyt toimitaan siihen malliin, että 1.6.2004 olisi valmista. KTJ-neuvottelukunnassa tilannetta arvioidaan kuitenkin vielä vuoden vaihteessa.

Kirjoittaja on Helsingin kaupungingeodeetti ja UKTJKii-hankkeen kuntajohtoryhmän puheenjohtaja. Sähköposti jurgen.gronfors@hel.fi.

Vesa Rintamäki

Maankäytösopimus – maapolitiikkaa ja kaavoitusta samassa paketissa

Sopimusten väljä lakisääntely lisää maapoliittisia mahdollisuuksia, mutta aiheuttaa ongelmia maanomistajien yhdenvertaisuuden ja osallisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumiselle.

Kuntien maapolitiikka ja maankäytösopimukset liitetään toisiinsa mm. niin, että maankäytösopimus on yksi maapolitiikan keino tai katsotaan maankäytösopimusmenettelyn tarjoavan kunnille muita maapoliittisia toimintamahdollisuuksia täydentävän välineen ”myönteisen yhdyskuntakehityksen edistämiseksi”. Toisaalta maankäytösopimuksia sääntelevä maankäyttö- ja rakennuslain uusi 12 a luku on otsikoitu ”Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen”, mikä liittyy sopimukset kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen.

Maapolitiikan sisältö

Pekka V. Virtanen, joka on paljon kirjoittanut maapolitiikasta, määrittelee maapolitiikan niiksi julkisen vallan toimenpiteiksi, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen. Se on osa maankäyttöpolitiikkaa, joka puolestaan tarkoittaa niitä julkisen vallan tavoitteita ja ohjelmia, joiden avulla maankäyttöä halutaan ohjata haluttuun suuntaan. Maapolitiikka osana maankäyttöpolitiikkaa näyttäisikin olevan lähempänä englannin kielen policy-termiä kuin politicsia, jolloin policy tarkoittaa jotakin tavoitteellista toimintaa ja/tai toimintoja, jotka perustuvat harkittujen vaihtoehtoehtoisten menettelytapojen tai keinojen käyttöön jonkin tavoitteen tai ohjelman toteuttamiseksi. Tai sitten maapolitiikka

on tarkoituksenmukaisten keinojen valintaa ja toteutusta maankäyttöpolitiikan päämäärien ja preferenssien pohjalta. Virtasen esittämä yleinen tavoite on ”estää tai poistaa kunnan toimintaa haittaavat maaongelmat tai ainakin lievittää niitä”. Lähtökohta voisi tietysti olla myös positiivisesti tavoitteellinen.

Maapolitiikka voi sisältää myös arvopäämääriä sekä poliittisia tavoitteita, kuten Virtasen kannanotoissa ”ansiotomasta” arvonnoususta. Varmaan pitää keskustella ainakin arvonnousun jakamisesta ja jakoperusteista, esim. kunnan ja maanomistajien kesken. Tähänkin on jo kehitetty erilaisia järjestelmiä; esim. kiinteistöverot, myyntivoiton verot, varainsiirtoverot, ilmaisluovutukset, maankäytösopimukset ja viimeisimpänä kehittämiskorvaukset. Maankäyttö- ja rakennuslaista löytyy tehokas kustannusten ja hyötyjen jakojärjestelmä kehittämisalueita koskevista säännöksistä (MRL 15 luku). Kaavan mahdollisesti tuoma arvonnousu realisoituu itse asiassa vasta kiinteistökaupan yhteydessä. Rakennusliikkeille tämä ei ole ongelma, mutta omia toimitilojaan laajentaville yrityksille voi olla. Maapolitiikka ja elinkeinopolitiikka voivat joutua vastakkain. Kuitenkin maanomistajia pitäisi kohdella yhdenvertaisesti, kuten perustuslain 6 § ja MRL 91a.1 § edellyttävät.

Maapolitiikan tavoitteeksi on joskus esitetty ajatuksia kaiken kaavoitettavan maan hankkimisesta kunnan omistukseen ja että kunta kaavoittaa pääasiassa vain