

Kokemuksia kuntien kiinteistötietojärjestelmätilanteesta

Mauri Asmundela

Uudenmaan maanmittaustoimisto
PL 86, 00521 Helsinki
mauri.asmundela@maanmittauslaitos.fi

Tiivistelmä. Uuden kiinteistötietojärjestelmän kiinteistöosan (KTJkii) käyttöönotto muutti maanmittaustoimiston ja kuntien välistä työnjakoa ja haastoi osapuolet uudenlaiseen yhteistyöhön. Uudenmaan maanmittaustoimisto on harjoittanut tätä yhteistyötä 16 kiinteistörekisteriä pitävän kunnan kanssa.

Kuntien toimintaympäristöt ja mahdollisuudet menestykselliseen rekisterinpittoon ovat hyvin erilaisia; Uudeltamaalta löytyy rekisterinpitäjiä suomalaisen mittapuun mukaisista suurkaupungeista muutaman kymmenen vuosittaisen rekisterinpitotapahtuman hoitaviin pikkukaupunkeihin. Joissakin kunnissa tekniset olosuhteet mahdollistavat uuden järjestelmän hyödyntämisen paremmin kuin toisissa. Pienissä kunnissa henkilöriippuvaisuus korostuu suurempia kuntia enemmän.

Erot kuntien resursseissa ja olosuhteissa asettavat myös rekisterinpitoyhteistyölle erilaisia haasteita ja päämääriä. Maanmittaustoimiston näkökulmasta tiivistynyt yhteistyö kuntien kanssa on ollut avointa ja toimivaa. Toimiva viranomaisyhteistyö on tapa kehittää toimintoja ja valmistautua kohtaamaan rekisterinpidon tulevaisuuden haasteet.

Avainsanat: kiinteistötietojärjestelmä, rekisterinpito

1 Tarkastelunäkökulma

Tarkastelen kuntien kiinteistötietojärjestelmiä oman tehtäväni eli Uudenmaan maanmittaustoimiston rekisterinpidon näkökulmasta. Uuden kiinteistötietojärjestelmän kiinteistöosan (KTJkii) käyttöönotto vuonna 2005 aiheutti muutoksia valtion ja kuntien rekisterinpidon työnjakoon. Siinä rajapinnassa toimiessani olen saanut kokemuksia yhteistyöstä monen kiinteistörekisteriä pitävän kunnan kanssa. Joiltakin osin havaintoni perustuvat myös kouluttajan näkökulmaan KTJkii –rekisterinpitosovelluksen käyttäjäkoulutuksessa sekä omaan toimintaani Karkkilan kaupungin (ostopalvelu) kiinteistöinsinöörinä.

Näkökulmani on rajoittunut Uudenmaan maanmittaustoimiston toimialueeseen eli Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maankuntien alueeseen. Tällä alueella on 16 kiinteistörekisteriä pitävää kuntaa. Kunnista kolme eli Helsinki, Espoo ja Vantaa ovat suomalaisen mittapuun mukaisia suurkaupunkeja ja rekisterinpitotehtävissä eri lähtökohdassa kuin esim. muutaman kymmenen vuosittaisen rekisteröintitapahtuman pikkukaupungit, joita niitäkin löytyy Uudeltamaalta. Yhteistyön tarve ja käytännön toteutuminen on erilaista kunkin

kunnan kanssa johtuen kunnan koon ja rekisterinpitotapahtumien volyymin lisäksi mm. maanmittaustoimiston toimitusmääristä ja muun toiminnan volyymin ko. kunnan alueella. Näitä taustoja vasten kaikenlainen kuntien toiminnan yleistäminen johtaa pahasti harhaan, edes Uudenmaan kuntien toimintaa ei mitenkään voi kuvailla kollektiivisesti.

Kunnan kiinteistötietojärjestelmä on tekninen kokonaisuus, johon kuuluu KTJKii:n ylläpito, kuntajärjestelmän ylläpito sekä näiden välinen tiedonsiirto. Tässä esityksessä ei juurikaan kuvailla teknisiä järjestelmiä vaan keskitytään niiden toimintaan ja siihen miten toiminnat ilmenevät ulkopuoliselle yhteistyökumppanille.

2 Uuden KTJKii:n käyttöönotto Uudellamaalla

Käyttöönottoajankohta vaihteli kunnittain ja käyttöönotto tapahtui vaihteittain. Kun kunnan kiinteistörekisterin aineisto sekä kartta-aineisto oli ladattu KTJKii –tietokantaan, oli sen ylläpitäminen aloitettava heti, muutenhan aineisto olisi alkanut heti vanhentua. Ensimmäiset lataukset valmistuivat maaliskuussa 2005 ja viimeiset toukokuussa 2005. Latauksen jälkeen jokainen Uudenmaan kunta käyttöönotti KTJKii:n heti siten, että kunnalle aikaisemmin kuuluneiden tehtävien lisäksi tontin- ja yleisen alueen lohkomistoimitukset rekisteröitiin myös ns. maarekisteritiloihin kohdistuvien muutosten osalta ko. kunnassa. KTJKii –rekisterinpitovälineiden koulutukset oli käyty kevään aikana, joten toimeen oli hyvä ryhtyä tuoreiden tietojen ja taitojen avulla. Muunlaista rekisteröintiä (tilojen käsittelemättä jättämistä) KTJKii -rekisterinpitoväline ei sallisikaan.

Muun rekisterinpidon järjestämisen uuden työnjaon mukaisesti katsottiin edellyttävän sitä, että rekisterinpidon raja (= asemakaavoitetun alueen ulkoraja) on ladattu KTJKii:n kiinteistörekisterikartalle (kr –kartatta), jolloin raja-asetus on kunnan lisäksi myös maanmittaustoimiston tiedossa. Rajan saattaminen kartalle oli ko. kunnan vastuulla. Ensimmäiset kunnat lasivat asemakaavoitetun alueen heti aineistolatausten jälkeen, joten uuteen työnjakoon siirryttiin paikoin jopa ”etuajassa” viralliseen käyttöönottopäivään 1.6.2005 nähden. Usealla kunnalla rajauksen aikaansaaminen oli kaiketi teknisistä syistä hieman hankalaa, minkä vuoksi takarajaksi asetettu vuoden 2005 loppu aiheutti monelle kunnalle paineita. Tekniset hankaluudet johtuivat käsittääkseni kuntajärjestelmien tiedonsiirrossa olleista hankaluuksista; joissakin kunnissa raja-asetus vietiin kartalle käsityönä. Viimeiset kunnat saivat rekisterinpidon rajan kartalle touko-kesäkuussa 2006 ja näin ollen viimeiset uuden järjestelmän täysimääräiset käyttöönotot tapahtuivat silloin.

Rekisterinpidon työnjaon täsmennykset hoidettiin kaikkien kuntien kanssa siten, että 17.2.2005 julkaistu ”rekisterinpidon pelisäännöt” –dokumentti käytiin yhdessä läpi ja sen tulkinnoista ja täsmennyksistä laadittiin kuntakohtainen muistio. Yhteinen piirre sovituissa täsmennyksissä oli se, että jokainen Uudenmaan kunta otti vastaan kaikki rekisterinpitäjälle lakisääteisesti kuuluvat tehtävät. Uudellamaalla maanmittaustoimisto ei siis hoida mitään rekisterinpitäjäkunnalle lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Sen sijaan täsmennysten sisällöissä on pieniä eroja, koska tulkinnot tehtiin aina ko. kunnan olosuhteissa tarkoituksenmukaisimmalla mahdollisella tavalla. Kunnittain vaihtelevina yksityiskohtina voi mainita esim. määrätalustunnusten antamiseen ja määrätalustalujen lainhuutojen käsittelyyn liittyvän yhteistyön järjestämisen käräjäoikeuden kanssa sekä molempien rekisterinpitäjien alueille ulottuvien laajojen yleiskaavojen tallentamismenettelyyn.

3 Kokemuksia rekisterinpidosta uudessa toimintaympäristössä

3.1 Työnjako maanmittaustoimiston ja kuntien kesken

Teknisesti kunta ja maanmittaustoimisto ylläpitävät samaa yhteistä rekisteriä ja kr-karttaa, eli teknisistä syistä työnjakoa voisi olla mikä hyvänsä. Toiminnan näkökulmasta työnjako tarvitaan siis vain siksi, että ”ei satuttaisi lohkomään samaa tonttia”.

Kiinteistörekisterilaki määrää, että kunta toimii rekisterinpitäjänä asemakaava-alueella ja maanmittaustoimisto muilla alueilla. Käytännössä työnjako hoituu siirtymäsäännökseen perustuen siten, että ohjeellisen tonttijaon asemakaava-alueet (eli vanhat rakennuskaava-alueet) kuuluvat ainakin Uudellamaalla kaikilta osin maanmittaustoimiston rekisterinpitoalueeseen.

Tähän mennessä olen havainnut, että kaavoja laadittaessa rekisterinpidon tarkoituksenmukaisuus ei ole päällimmäinen kaavoitusta ohjaava seikka, vaan kaavat laaditaan maankäytön suunnittelun tarpeiden lähtökohdista. Tämä johtaa tai on johtanut siihen, että rekisterinpidon alue voi on monin paikoin olla hieman vaikeasti hahmotettava; uudet ns. postimerkkikaavat, vanhan rakennuskaavan päälle laadittu asemakaavan muutos, yksittäistä katua koskeva kaava yms. hieman poikkeukselliset kaavaratkaisut tekevät rekisterinpitoalueesta paikoin monimutkaisen. Toisaalta vastuualueen jako on yksiselitteinen, jos tulkinnat esim. sellaisten kiinteistöjen osalta, joihin kuuluu tiluksia molempien rekisterinpitäjien alueilta, ovat yksiselitteiset ja molempien osapuolten tiedossa. Olen saanut tietooni vain muutamia vastuualueen tulkinnassa sattuneita epäonnistumisia, joissa rekisterinpitopalveluiden asiakas on joutunut kärsimään epäselvyydestä.

3.2 Haaste yhteistyöhön

Parhaan esimerkin rekisterinpitoyhteistyöstä antaa kr-kartan päivittäminen. Kunnilla on oma kaavoituksen ja muun suunnittelun pohjakartta, joka muodostaa kuntajärjestelmän perustan. Usein tämä kartta on eri koordinaattijärjestelmässä kuin KTJKii:n kr-kartta. KTJKii – latauksissa kunnan pohjakartta ladattiin yhteiseksi kr-kartaksi myös laajoille maanmittaustoimiston rekisterinpidon alueilla. Eli alueille jotka kaavoituksen myötä siirtyvät pikku hiljaa kunnan rekisterinpitoon. Maanmittaustoimiston rekisterikartan päivitykset täytyy organisoida siten, että rekisterikartta ja kunnan pohjakartta eivät lähde eriytymään toisistaan. Mikäli suunnittelulla ja kiinteistönmuodostuksella on erilainen pohjakartta, seuraa sitä käsittääkseni monenlaisia hankaluuksia. Jo millimetrin ero aiheuttaa teknisen yhteensopivuusongelman! Käytännössä tilanne haastaa maanmittaustoimiston huolehtimaan karttamuutosten informoinnista kaupungille täysin eri lähtökohdista kuin mihin aikaisemmin on totuttu.

Toisaalta kunta suorittaa pohjakarttaa varten kiinteistörajojen kartoitusmittauksia tulevilla kaava-alueilla eli nykyisellä maanmittaustoimiston rekisterinpitoalueella. Nämä tiedot tulee vastaavasti saattaa rekisterikartalle tavalla tai toisella riippumatta siitä, että kyse on toisen rekisterinpitäjän vastuualueesta. Haaste saumattomaan yhteistyöhön kunnan pohjakartta-alueilla on siis molemminpuolinen. Vaikka yhteistyössä on monin paikoin vielä parantamista ja asioita tulee vastaan myös ”kantapäin kautta” on hyviäkin avauksia ja oivalluksia tehty. Esim. pääkaupunkiseudun suurkaupunkien kanssa kr-karttayhteistyön pelisäännöt on kirjattu yksityiskohtia myöten asiaa koskevaan muistioon, joka on ohjenuorana käytännön työtä tekeville henkilöillä.

Maanmittaustoimiston näkökulmasta yhteistyö on haasteellisinta voimakkaasti kasvavissa pääkaupunkiseudun ympäryskunnissa. Haasteellisuus johtuu monesta syystä. Ensinnäkin kuntien voimakkaaseen kasvuun voi liittyä se, että teknisen toimen resurssit kasvavat askeleen kasvavan työmäärän jäljessä. Toiseksi kiinteistörakenteen muutosprosessi, jonka seurauksena entisestä maaseudusta tulee asemakaavoitettua taajamaa, tarkoittaa

käytännössä sitä, että kaikenlaisia kiinteistörakennetta muuttavia toimituksia on paljon sekä maanmittaustoimiston että kunnan tehtävänä. Lisäksi taajamia ympäröivät tiiviisti hajarakennetut alueet, jotka tuntuvat tiivistyvän entisestään. Ja kaiken toimeliaisuuden ”kruunaa” nyt jo vuosia kestänyt maan arvon erittäin voimakas nousu. Voimakas kasvu tapahtuu siis ilman suurkaupungeille tyypillistä varmaotteista hallinnollista kontrollia. Näissä olosuhteissa rekisterinpidon moniulotteisten päämäärien tavoittelu on useimmiten yksittäisen toimitusinsinöörin ”tässä ja nyt” –tyyppisen harkinnan varassa. Mielestäni toimitusinsinöörit ovatkin juuri se ammattikunta, jolle tällaisen rekisterinpitoyhteistyön haasteen voi asettaa.

3.3 Toiminnan arviointia

Kuntien onnistumisen arviointi ei minun tarkastelunäkökulmastani ole mahdollista tehdä yksiselitteisesti, johtuen aikaisemmin mainituista eroista kuntien ja niiden toimintaympäristöjen välillä. Jotain havaintoja voi silti ainakin yrittää tehdä.

Kunnan toiminta näyttäytyy ulospäin sitä varmemmalta ja tarkoituksenmukaisemmalta, mitä paremmin kunta on saanut tekniset välineet toimimaan. Tiedonsiirto kuntajärjestelmän ja KTJKii:n välillä hoituu joissakin paikoissa normaalina atk – rutiinina kun taas joissainkin paikoissa asia hoidetaan käsityönä eli kahdenkertaisena tallentamisena. Yksi tärkeimmistä KTJKii:n teknisistä päämääristä oli kaksinkertaisesta työstä (kunnan työ ja maanmittaustoimiston työ) eroon pääsy. Niitä kuntia, joissa joudutaan tekemään paljon ”ylimääräistä” käsityötä em. tavoite ei konkretisoidu siten kuin tarkoituksena oli. Käsitykseni mukaan tiedonsiirtojen toimiminen riippuu kuntajärjestelmätoimittajan onnistumisesta. Tiedän Uudeltamaalta useita tapauksia, joissa kunta on KTJKii – rekisterinpidon toimintavarmuuteen liittyen uusintanut kuntajärjestelmää joko osittain tai kokonaan. Koska kyse on teknisestä asiasta, joka on monessa kunnassa jo ratkaistu, olen luottavainen sen suhteen että tämä asia tulee kehittymään koko ajan parempaan päin.

Pienissä kunnissa rekisterinpidossa menestyminen on yhden tai kahden henkilön varassa. Pienestä volyyymista johtuen muunlainen järjestely ei olisi tarkoituksenmukaistakaan. Tällainen henkilöriippuvuus on mielestäni sellainen riski, jota rekisterinpidon järjestämisessä tulisi välttää. Asia tulee pienissä kunnissa vastaan esim. kesäloma-aikoina. Toisaalta pienen volyymin toimintaympäristössä henkilöriippuvuus voi näyttäytyä vahvuutena; tiedän kuntia joissa yhden henkilön osaaminen nostaa koko kunnan rekisterinpidon valtakunnan kärkikastiin pienten kuntien sarjassa. Toisaalta tiedän tapauksia, joissa tällainen henkilö on vaihtanut työnantajaa.

Kuntien yhteistyöhalua ja –taitoja maanmittaustoimistoon päin voi vain kehua. Yhdessäkään palaverissa tai muussa keskusteluyhteydessä en ole havainnut merkkiäkään ”oman reviiirin suojelusta” tai muusta viranomaistoimintaan silloin tällöin liitetystä moitteenaiheesta. Kaikissa tapauksissa tavoitteena on ollut saada aikaan tarkoituksenmukainen ja kestävä yhteistyömalli. Toivottavasti maanmittaustoimiston panos on koettu samanlaisena.

Maanmittaustoimiston näkökulmasta yhteistyö on tiivistynyt; me rekisterinpitäjät jouduimme pakon edessä ratkomaan työnjaon yksityiskohdat uudelleen. Usein näissä keskusteluissa on sivuttu muitakin toimintaan liittyviä rajapintoja esim. suhde kuntaan maanmittaustoimiston palvelujen asiakkaana on voinut parantua. Rekisterinpitoyhteistyö näyttää avanneen uuden luonnollisen kanavan, josta voi kasvaa jatkossa muunkinlaista toiminnan kehittymistä.

4 Tulevaisuuden näkymiä

Uuden kiinteistöntietojärjestelmän käyttöönotto muutti kunnan ja valtion rekisterinpitoviranomaisten vuosikymmenien ikäistä historiasta periytyvää työnjakoa sekä

sisällöltään ja perusajatukseltaan. Viranomaisten työmäärään kohdistuvat muutokset olivat vähäisiä, mutta kuitenkin mainittavia. Mielestäni prosessi osoittaa sen, että vanhoja ja vakiintuneita rakenteita on mahdollista muuttaa, jos muutokset toteutetaan toiminnan vaatimukset huomioon ottaen. Tässä tapauksessa toiminnan muutos edellytti teknisiä muutoksia, pelkkä lakimuutos ei aikanaan johtanut mihinkään.

Kun uuden järjestelmän käyttöönottoa on ollut mukana toteuttamassa sekä suurkaupunkien että pienten kaupunkien kanssa ei ole voinut välttyä siltä ajatukselta, että onko toiminta kaikissa olosuhteissa tarpeen mallintaa samaan muottiin? Kannattaisiko pienten kuntien harkita rekisterinpitotehtävien hoitamisen tarpeellisuutta? Tai voisiko kiinteistörekisterilain 5 § sallia vielä muunlaisia, paikallisiin olosuhteisiin tarkoituksenmukaisimmalla mahdollisella tavalla räätälöityjä työnjakoja? Voisiko kunta olla rekisterinpitäjä koko alueellaan? Voisiko kunta olla rekisterinpitäjä vain asemakaavan mukaan muodostettujen tonttien ja yleisten alueiden osalta? Voisiko työnjaon hoitaa maantieteellisellä rajauksella?

Jos asiaa pohtii pitkälle tulevaisuuteen kysymykset taitavat menettää merkityksensä. Nyt muodostettu järjestelmä on nimittäin vain väliaikaisjärjestely. Ei kai millään järkiperusteella voi olla selitettävissä erikoisosaamista ja yhteiskunnan resursseja vaativien tehtävien ripotteleminen näin moneen eri organisaatioon, kun kerranasiakaskunnan tarpeet ja tekninen ympäristö eivät edellyttäisi tänä päivänäkään. Perusteet taitavat löytyä viranomaisosapuolista itsestään, vakiintuneista rakenteista.

Seuraavaan uudistukseen valmistautuessa on tehtävät hoidettava nykyisellä järjestelmällä, joka on selvästi aikaisempaa parempi. Siis erityisesti veronmaksajan näkökulmasta. Toimintojen kehittäminen nykyolosuhteissa on jo ensimmäinen askel seuraavaan laajempaan uudistukseen, mikä se sitten onkaan. Mielestäni viranomaisyhteistyön jatkuva kehittäminen on juuri sellaista toimintojen kehittämistä mitä tässä työssä tarvitaan.