



14.3.2008

Kaupunginkanslian lausuntopyyntö 2008-415/599

LAUSUNTO INSPIRE-TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTISTA

Kv 2008-390

Yleistä

EU:n INSPIRE-direktiivin (2007/2/EY) avulla pyritään luomaan edellytykset viranomaisten hallussa olevien paikkatietoaineistojen tehokkaalle ja laajalle käytölle. Direktiivin tarkoituksena on kehittää erityisesti ympäristöasioiden hoidossa tarvittavien tietoaineistojen yhteensopivuutta ja saatavuutta. Koska samoja paikkatietoaineistoja ja paikkatietopalveluja käytetään laajalti yhteiskunnan eri toimialoilla, direktiivi tukee ns. kansallisen paikkatietoinfrastruktuurin kehittämistä. Vuonna 2001 paikkatietojen yhteiskäyttöä edistämään asetettu Paikkatietoasiain neuvottelukunta laati vuonna 2004 kansallisen paikkatietostrategian vuosille 2005-2010 paikkatietoinfrastruktuuria edistämään (*paikkatietoinfrastruktuurilla tarkoitetaan kaikkia niitä hallinnon ja yhteiskunnallisen palvelutuotannon kartta- ja rekisteriaineistoja, organisaatioita ja toimintamekanismeja, mitkä ovat tarpeen monipuolisten ja ajantasaisten kartta- ja paikkatietopalvelujen aikaansaamiselle*).

Maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän valmistelemaan INSPIRE-direktiivin toimeenpanoa varten tarpeellisia lainsäädännöllisiä, teknillisiä ja muita toimenpiteitä. Työryhmä on tehtävään liittyen käsitellyt myös paikkatietostrategian toteuttamiseen liittyviä Suomen paikkatietoinfrastruktuurin kehittämistoimenpiteitä. Työryhmän valmisteleva loppuraportti (päivätty 14.2.2008) on nyt lausunnon kohteena.

INSPIRE-direktiivi ja sen toteuttamistoimet kansalliseen paikkatietoinfrastruktuuriin liittyen ovat merkittäviä Helsingin kaupungin ja muidenkin kuntien kannalta. Ne vaikuttavat merkittävästi kaupungin ja kuntien tietohallinnon kehittymiseen, sillä paikkatiedot ovat kaupungin tietohallinnolle – ja sitä kautta kaupungin toimintojen ohjaukselle sekä kehittämiselle – tärkeä väline.



14.3.2008

Paikkatiedot ovat keskeinen osa yhteiskuntamme perustietoaineistoa, jonka varassa esimerkiksi kaupungin rakennetun- ja luonnonympäristön hallinta- ja valvontaprosessit sekä kaupunkisuunnittelu kuin myös infrastruktuurin rakentamis- ja kunnossapitoprosessit toimivat. Suuri osa kaupungin toiminnoista on paikkasidonnaista, jolloin laadukkailla paikkatiedoilla ja paikkatietojärjestelmillä on positiivinen merkitys palvelu- ja hallintotoimien onnistumiselle. Vastaavasti huonolaatuiset ja virheelliset paikkatiedot aiheuttavat tehottomuutta ja tyhjäkäyntiä.

Helsingin kaupunki on kerännyt ja ylläpitää laajoja paikkatietoaineistoja ja on rakentanut niiden ylläpitoa ja käyttöä varten ja samalla valtion tietotarpeiden hoitamiseksi merkittäviä paikkatietojärjestelmiä ja tietopalveluja, joista tärkeimpiä ovat kunnan perusrekisteri (kiinteistöt, rakennukset, asemakaavat ja kaavayksiköt (suunnitellut uudet kiinteistöt) sekä monipuoliset, ajantasaiset ja tarkat kartastot (kantakartta, johtokartta, kiinteistökartta, opaskartta). Myös muita merkittäviä paikkatietoaineistoja ylläpidetään kaupungin hallinnossa, esimerkkinä geoteknisen osaston maaperätutkimusaineistot ja -tiedot. Kaupungin paikkatietojärjestelmät liittyvät useimmiten rakentamisen tai muiden palveluprosessien hoitamiseen, ja paikkatieto syntyy palvelun oheistuotteena.

INSPIRE, Suomen paikkatietostrategia ja kunnat

Kansallisen paikkatietostrategian 2005-2010 valmistelusta vastasi aikoinaan pääosin valtion-hallinnon edustajista koostunut 18-henkinen paikkatietoasian neuvottelukunta, jossa kuntasektoria edusti yksi Suomen Kuntaliiton nimeämä edustaja. Valtiollisten toimijoiden näkökulma painottuikin strategiassa vahvasti ja kuntanäkökulma jäi varsin vähäiselle huomiolle. Kuntien asema paikkatietokentässä korostui kuitenkin strategian liitteessä, jossa lueteltiin 36 keskeistä paikkatietoaineistoa Suomessa. Näistä 26, eli valtaosa, on sellaisia, joissa kunnilla on enemmän tai vähemmän merkittävä tehtävä tiedon tuottajana. Kuntien todettiin olevan erityisasemassa myös paikkatiedon käyttäjinä, koska laajasta tehtäväkentästä johtuen käyttötarve kohdistuu miltei kaikkiin kunnan alueelta saatavissa oleviin paikkatietoaineistoihin. Strategian valmisteluajankohdan jälkeen lienee kuntien asema paikkatietokentässä muuttunut korkeintaan niin, että sekä paikkatietojen tuotanto että käyttötarpeet ovat entisestään laajentuneet ja monipuolistuneet.

Nyt lausunnolla olevassa INSPIRE-työryhmän loppuraportissa on kuntien asema paikkatiedon tuottajana otettu selvästi paremmin huomioon, vaikkakin monia kuntien toimintaa paremmin tukevia toimenpiteitä tarvittaisiin.



14.3.2008

Kommentteja loppuraportin esityksiin ja ehdotukseen paikkatietoinfrastruktuuria käsitteleväksi laiksi

Pääosin tehdyt esitykset ovat kaupungin näkökulmasta katsottuna myönteisiä. Kuitenkin eräisiin ehdotuksiin olisi tarvetta tehdä muutoksia

Loppuraportissa ja siihen liittyvässä ehdotuksessa paikkatietoinfrastruktuuria käsitteleväksi laiksi (13 §) esitetty ratkaisu paikkatietoasioita käsitteleväksi neuvottelukunnaksi viittaa siihen, että kuntanäkökulma on jäämässä vähälle huomiolle. Esitetty ratkaisu palvelee todennäköisesti kohtuullisen hyvin niitä toimenpiteitä, joita raportin mukaisesti kiireellisimmin ja keskitetyllä toimintamallilla tulisi toteuttaa. Laaja-alaisemmin tarkasteltuna edellyttää paikkatietoasioiden laadukas kansallinen koordinointi kuitenkin sitä, että kyseisissä elimissä, ylin konserniohjaus mukaan lukien, painottuvat riittävästi myös paikallishallinnon näkökulma ja asiantuntemus. Raportissa esitetty yhteen hallintosektoriin vahvasti painottuva malli merkinnee haastetta ylimmälle konserniohjaukselle senkin osalta, että toiminnassa ja kehittämisessä otetaan tasapuolisesti huomioon myös muiden valtionhallinnon yksiköiden intressit. Vaihtoehtona raportissa esitetylle voisi neuvottelukunnan sijoittaa kuntien tietohallintoa laaja-alaisemmin koordinoivan Julkisen hallinnon tietoasiain neuvottelukunnan (JUHTA) yhteyteen ja joka tapauksessa neuvottelukunnan kokoonpanoa tulisi muuttaa, muiden pohjoismaitten mukaisesti, nykyisestä enemmän kuntapainotteiseksi (JUHTA 50-50). Edellä esitetyt näkökohdat tulisi soveltuvien osin ottaa huomioon myös raportissa ja lakiehdotuksessa esitetyn teknisen asiantuntijaryhmän kokoonpanoa suunniteltaessa.

Raportissa esitetty keskitetty toimintamalli yleisten verkkopalveluiden sekä paikkatietoportaalin toteuttamiseksi lieenee tarkoituksenmukaisin vaihtoehto liittyen niihin vaatimuksiin ja tavoitteisiin, joita direktiivi ja kansallinen strategia kiireisimmin ja vähimmillään edellyttävät. Samalla syntyy myös joka tapauksessa hyödyllistä teknologiaa ym. valmiuksia jatkokehitystä varten. Paikkatietokenttä on kuitenkin jo tänä päivänä aivan liian laaja ja monimuotoinen hallittavaksi vain yhden keskitetyn ratkaisun avulla. Esimerkiksi kunnallisia ja seudullisia paikkatietoportaaleja on jo tällä hetkellä arviolta n. sata ja niiden kehittämisen ja tukemisen tulee olla keskeisessä asemassa myös kansallisen tason strategiassa. Raportissa kuvattu portaali keskittyy lähinnä aineistojen esittelyyn ja jakeluun, kun taas yleisemmin ovat keskeisimmässä asemassa palvelut, joita taustalla olevat aineistot eri tavoin tukevat. Merkittävä osa tietoyhteiskuntaohjelmassakin korostetuista kansalaisia lähellä olevista verkkopalveluista toimii kunnissa, joten vastaavassa suhteessa tulee myös paikkatietoinfrastruktuurin (ja paikkatietostrategian) rakentua paikal-



14.3.2008

lishallinnon palveluiden ja tarpeiden näkökulmasta lähtien kuntatasolle, sinne missä ihmiset ja hallinto kohtaavat. Ilmeistä onkin, että alkuvaiheen keskitettyjen ratkaisujen jälkeen tulee paikkatietoinfrastruktuuria jatkossa kehittää myös verkostomaiseksi ja hajautetuksi siten, että se tehokkaasti tukee monimuotoisten palveluiden kehittämistä hallinnon eri tasoille. Paikkatietojen on liikuttava, kyselyiden ohjauttava ja palveluiden ketjututtava eri portaalien ja ympäristöjen välillä kaikkiin tarvittaviin suuntiin. Strategian jatkokehityksen ja arvioinnin yhteydessä tulisi tätä sinänsä vaikeasti hahmotettavaa kokonaisuutta tarkemmin suunnitella ja täsmentää.

Maanmittauslaitoksen tulisi raportissa kuvattuja toimenpiteitä toteuttaessaan varautua myös seudullisten ja kuntien paikkatietopalveluiden tukemiseen mm. luomalla valmiudet toimittaa omat, ja muut valtion hallinnon paikkatietoaineistot sopivassa muodossa niiden käyttöön. Keskitetyn portaalin toiminnallisuuden suunnittelussa tulee myös ottaa huomioon se mahdollisuus, että osa kyselyistä ohjautuu – paikkatietotekniikkaa hyväksikäyttäen – hajautettuihin alueellisiin portaaleihin, jolloin ilmeisesti myös palveluiden kokonaistehokkuutta voitaisiin moninkertaistaa. Lisäksi yleisten verkkopalveluiden toteutuksessa on pyrittävä siihen, että syntyvien palveluiden ohjelmistoja ym. tietoteknisiä komponentteja voitaisiin tehokkaasti ja kohtuullisin ehdoin uudelleenkäyttää myös muissa valtion ja paikallishallinnon palveluympäristöissä.

Raportissa esitetty yhteisten standardien, kohdemallien ja rajapintojen rakentaminen on kannatettavaa. Tässä voitaisiin tukea KuntaGML-standardin laajentamista rakennustietoihin sekä osoite- ja opastaviin tietoihin. Kuntien johtokarttatuotantoa tukeva KuntaGML:n laajennus JohtoGML (sähkö, tele, lämpö, vesi, viemäri, kaasu ym johdot) olisi myös tärkeä kehittämiskohde, kun otetaan huomion maanalaisten johtojen arvo (kymmeniä mrd. euroja) yhteiskunnan perustavana infrastruktuurina.

Yleisperiaate, että hinnat eivät muodosta esteitä viranomaisten välisessä paikkatietojen käytössä, on hyvä. Tässä kohdin on kuitenkin erityisesti kiinnitettävä huomiota niihin prosesseihin, joissa kunnat toimittavat aineistoja valtion laitoksille ja nämä myyvät niitä edelleen yksityiselle sektorille. Tietojen yhteiskäytön edistämisessä tärkeän osa-alueen muodostaa kuntien ja valtion laitosten yhteistyö monien valtakunnallisten aineistokokonaisuuksien tuottamisessa ja ylläpidossa. Kehitettävää olisi esimerkiksi kuntien ylläpitämien paikkatietoaineistojen (esim. kantakartta) hyväksikäytössä valtakunnallisten aineistojen (esim. maastotietokanta) ylläpidossa. Tällaisen yhteistyön tulisi kuitenkin kaikissa tapauksissa perustua molempien osapuolien kannalta oikeudenmukaisiin



14.3.2008

sopimukseen ja saatavaan taloudelliseen hyötyyn suhteutettuihin koh-
tuullisiin korvauksiin. Esimerkiksi Ruotsissa kunnat ja sikäläinen Lant-
mäterivärket ovat solmineet kymmenittäin laajoja yhteistyösopimuksia
tarkkojen aineistojen toimittamiseksi yleistettäviä tuotteita varten.

Aikaisemmin paikkatietostrategiassa ja nyt tässäkin raportissa korostuu
vaatimus yhtenäisistä, koko maan kattavista harmonisista aineistoista.
Kansallinen paikkatietoinfrastruktuuri ei kuitenkaan voi rakentua pel-
kästään tällaisten aineistojen varaan, vaan näiden lisäksi keskeisiä
ovat kuntien paikkatietoaineistot keskustajaamistaan ja tiheään raken-
netuilta alueilta, missä julkisten ja kansalaisten investointien määrä
hehtaaria kohti on selvästi suurin. Kuntien paikkatietoaineistojen pohjal-
ta tehdään myös valtaosa kansalaisten lähiympäristöä koskevasta kehit-
tämis- ja/tai muutospäätöksistä. Se seikka, että kyseiset aineistot eivät
muodosta maantieteellisesti kattavaa kokonaisuutta, ei lainkaan vä-
hennä niiden yhteiskunnallista merkitystä eikä se ole myöskään erityi-
nen ongelma paikkatietoteknologian näkökulmasta katsottuna. Kansal-
lisen paikkatietoinfrastruktuurin kehittymisen kannalta onkin tärkeää, et-
tä valtakunnallisten toimijoiden lisäksi myös kuntien tai kuntaryhmien
paikkatieto-organisaatiot kykenevät toimimaan kattavasti alueillaan ko-
ko maassa tuottaen laadultaan hyvää ja yhtenäisen standardin mukais-
ta aineistoa taajaan asutulta alueelta, ja että tämän toiminnan tueksi
voidaan toteuttaa alueellisen laajuuden ja tietosisällön osalta riittävät
sekä yhtenäisellä tavalla verkotetut paikkatietopalvelut.

Paikkatietojen yhteiskäytön kehittämisen kannalta olisi tärkeää edetä
mm. pysyvän rakennustunnuksen käyttöönoton sekä siihen liittyvän
kuntien ja valtion rekisteriylläpidon yhteistyön organisoinnin hankkees-
sa. Samoin tulisi kehittää ja yhtenäistää osoitetietojen mallinnuksen, yl-
läpitoprosessien ja oikeellisuustarkistusten menettelyjä, jotta näiden tie-
tojen laatua, ajantasaisuutta ja yhtenevyyttä voitaisiin parantaa hallin-
non eri tietojärjestelmissä ja palvelutoiminnassa.

KIINTEISTÖVIRASTO

Ilkka Kaartinen
vs.virastopäälikkö

Heikki Laaksonen
kaupungingeodeetti



14.3.2008



14.3.2008

Kirje: 2008 Kv 28

Vastaanottajat:

Hallintokeskus
PL 1 (Pohjoisesplanadi 11-13)
00099 HELSINGIN KAUPUNKI