

Asia: VN/2351/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien tilatietoja koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Pidätekö ehdotettavia lainsäädäntömuutoksia tarkoituksenmukaisina asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi?

Lainsäädäntömuutokset ovat tarkoituksenmukaisia. Kehitteillä olevan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) merkitystä tilatietovarannon tietosisällön lähteenä tulisi esitysluonnoksessa painottaa nykyistä enemmän. Tulevaisuudessa nykyisen rakennuskannan perustiedot ja uuden rakentamislain HE:n mukaiset tiedot tullaan kansallisesti saamaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä kuntien ja Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmän sijasta.

Lain ja liitteen otsikkoa voisi harkita täsmennettävän kuvaamaan tarkemmin tietojoukon sisällön painottumista taloustietoon. Tällöin tietovarannon rooli selkeytyisi suhteessa rakennustietoja sisältäviin muihin tietovarantoihin.

Suuri osa ehdotuksen tarkoittamista rakennusten ja tilojen tietosisällöistä syntyy maankäytön ja rakentamisen prosesseissa ympäristöministeriön vastuulla olevan lainsäädännön nojalla. Näiden tietojen tietomallien ja yhteentoimivuuden määrittämisestä varten ympäristöministeriö on asettanut laajan rakennetun ympäristön tiedon yhteentoimivuuden yhteistyöryhmän. Esitetyn yhteistyöryhmän tehtäväala tulee sovittaa yhteen ympäristöministeriön vastuulla olevan rakennustiedon yhteentoimivuustyön kanssa päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Onko mielestänne tilatietojen määrittelyssä (liite) oikeat ja riittävän tasoiset tilatiedot mukana?

Liitteessä lueteltu asetuksella annettava tarkempi tietosisältö koostuu tilahallinnassa käytetyistä rakennusten talous- ja käyttötiedoista. Tiedoissa ei ole päällekkäisyyttä suunnitellun rakennetun ympäristön tietojärjestelmän rakennuksia koskevan tietosisällön kanssa. Järjestelmissä olevat tiedot täydentävät toisiaan ja ovat linkitettävissä yhteen pysyvän rakennustunnuksen avulla.

Kuntien tilankäytön suunnitteluun ja kustannuksiin vaikuttaa esityksessä olevien tietojen lisäksi merkittävästi tilojen kulttuurihistoriallinen merkittävyys, vaatimukset tilojen esteettömyydestä sekä sisäilmaston laatu, ml. lämpöolosuhteet, pienhiukkaset ja mikrobit.

Taloustietojen lisäksi tulevaisuudessa voisi olla tarpeen kerätä valtakunnallisesti tietoa kuntien käytössä olevien tilojen terveysvaikutuksista ja turvallisuudesta. Kerättävällä tiedolla osaltaan tuettaisiin valtakunnallisen Terveet tilat -ohjelman toimenpidealueiden toteutumista. Kerättävä tieto voisi perustua esimerkiksi viranomaisen toteamaan terveyshaittaan tai turvallisuuspuutteeseen sekä kunnan teettämään asiantuntijaselvitykseen rakennuksen kunnosta. Asia vaatisi valmistelua asianosaisten ministeriöiden kesken.

Kulttuuriympäristöllä sekä rakennusten ja tilojen ominaispiirteillä on vaikutusta tilojen arvoon sekä käyttö- ja ylläpitokustannuksiin. Kuntien omistamat kohteet ovat usein paikkakunnan identiteettirakennuksia, joiden ylläpitoa ja käyttöä ei voida tarkastella vain taloudellisesta ja teknisestä näkökulmasta. Rakennusten kulttuuriympäristötietoja on tarkoitus kehittää osaksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmää sen jatkokehityksessä. Sen myötä tilojen arvon, käytön ja ylläpidon taloudellisuutta voidaan arvioida nykyistä paremmin tilatietojärjestelmässä.

Osa kuntien omistamista asumiseen tarkoitetuista kiinteistöistä on rahoitettu valtion tukemalla korkotukilainalla ja erityisryhmien asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen tarkoitettulla investointiavustuksella. Asunnot voivat olla niin sanottuja tavallisia vuokra-asuntoja tai erityisryhmille tarkoitettuja kohteita, joissa järjestetään asumispalveluita. Korkotuesta säädetään vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001) ja investointiavustuksesta avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetussa laissa (1281/2004). Asuntoa, jonka rakentamiseen, hankintaan tai perusparantamiseen on myönnetty investointiavustusta, on investointiavustuslain 11 §:n mukaan käytettävä avustusta myönnettäessä nimettyyn erityisryhmään kuuluvien vuokra-asuntona 20 vuotta avustuksen ensimmäisen erän maksamisesta lukien. Lisäksi kohteisiin sovelletaan korkotukilaista johtuvia rajoituksia muun muassa omakustannusvuokrasta ja asukasvalinnasta. Korkotukilaina ja erityisryhmien investointiavustus vaikuttavat näin ollen olennaisesti tilojen käyttöön. Kuntien tilatietoja koskevan lainsäädännön jatkovalmistelussa voisi olla hyvä pohtia sitä, tulisiko raportointiin sisällyttää tiedot valtion tuesta johtuvista tilojen käyttö- ja luovutusrajoituksista.

Kunnat: Millaisia tietoja lisäksi tarvitsette kunnassanne onnistuneen toimipaikkaverkoston ja tilajohtamisen toteuttamiseksi?

-

Huomionne esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista?

Vaikutuksissa tulee ottaa huomioon se, että yhteys nykyiseen DVV:n väestötietojärjestelmään tulee päivittymään RYTJ:n käyttöönoton myötä. VTJ:n rakennus- ja huoneistotietojen vähimmäissisältö tulee tulevaisuudessa keskittymään siihen, että nykyiset kriittisenä pidettävät henkilöiden osoitteiden / asuinpaikkojen hallintaan liittyvät palvelut pystytään tuottamaan. VTJ:n rakennus- ja huoneistorekisteritiedot siirtyvät rakennetun ympäristön tietojärjestelmään vuodesta 2024 lähtien vaiheittain. VTJ ennen pitkää luopuu omista tietopalveluasiakkaistaan, jollaiseksi Valtiokonttori tulisi tämän lain myötä. RYTJ:n yhteisvaikutusten arvioiminen tietovarannon ja sen palveluiden käyttöönottamisen kehittämiseen tähän on välttämätöntä, mikäli tilatiedon kehittämisen ensimmäinen vaihe jatkuisi lähtökohtaisesti vuoden 2028 loppuun saakka.

Muita huomioita vaikutusten arviointiin liittyen:

"Jotta ehdotuksen mukaiset hyödyt kunnille voitaisiin saavuttaa, perustuu ehdotus kahden tilatietoon liittyvän elementin toteuttamiseen: Tilatietojen kokoamiseen yhdenmukaisin kriteerein yhtenäiseen tilatietovarantoon ja toisekseen kuntien tilahallinnon digitalisoinnin edistämiseen ja digitalisoidun tilatiedon hyödyntämisen mahdollistamiseen kunnan palveluverkkojen, talouden ja tilakannan suunnittelussa." (s.19). Tästä ympäristöministeriö on täysin samaa mieltä. Yhteentoimivuuden varmistamiseksi tulisi käyttää Yhteentoimivuusalustan tietokomponenttikirjastoja (etenkin Rakennetun ympäristön tietokomponenttikirjasto on tälle hankkeelle oleellinen, ja jota on päivitetty v. 2022) oman soveltamisprofiilin luomiseksi. Hanke on laatinut mallin Y-alustalle, onko se käyttänyt em. tietokomponentteja tiedon rakenteen osina hyväkseen?

Tilatietokantapalvelun digitalisoinnin (s.18-19) toimenpide ei kannusta tiedon saattamista yhteensopivaksi lähtötietojärjestelmään (masteriin), jota myös RYTJ tulee käyttämään oman tietonsa lähteenä. Tästä syystä on vaarana, että kuntaan luodaan uusi erillinen tietovirta sen asemesta, että alkuperäistä aineistoa korjattaisiin, ja ylläpidettäisiin kahta samannimistä tietoa kahdessa eri paikassa. Ehdotuksessa tulee selkeästi kiinnittää toteutus tietomalliin ja määrittelyihin, jotka on määritelty ympäristöministeriön koordinaatiossa ja joita kunta käyttää perusprosesseissaan.

"Digitalisoinnin ohella tiedot muodostuisivat yhteismitallisiksi ja yhteentoimiviksi tilatietovarannon muodostumisen myötä." (s. 20). Digitalisointi ei itsessään tee tiedoista yhteismitallisia tai yhteentoimivia, jos tietoja ei ole määritelty samalla tavalla. Tiedot täytyy digitoida yhtenäiseen tietomalliin perustuen. Rakennuksen tietomallin määrittelystä vastaa ympäristöministeriö, yhteentoimivat tietokomponentit ovat käytettävissä yhteentoimivuusalustan Rakennetun ympäristön tietokomponenttikirjastosta.

"Tietopohjan muodostamisessa alkuvaiheessa hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti käytettävissä olevista valtakunnallisista tietojärjestelmistä kuntien työmäärän minimoimiseksi. Tietoja saataisiin Digi- ja väestötietoviraston väestörekisterin osana olevasta rakennus- ja huoneistorekistereistä ja Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä niissä olevien tilatietojen osalta." (s. 20). Tilatietovarannon rinnalla valmisteltava RYTJ tulisi muuttamaan tilannetta siten, että DVV:n rakennus- ja huoneistorekisterin rakennustiedot olisivat siirtymässä osaksi RYTJ:tä. Tästä mainitaankin myöhemmin samalla sivulla, mutta muutos olisi hyviä huomioida jo tässä tietopohjan muodostamisen yhteydessä.

"Tietovaranto perustuisi yhteentoimivuusalustan mukaiseen tietomalliin. Ympäristöministeriön valmisteluvastuulla olevassa rakennetun ympäristön tietojärjestelmä –hankkeessa (ns. Ryhti-hanke) on tarkoitus muodostaa valtakunnalliset kriteerit, standardit ja tietomallit. Myös kuntien tilatietovaranto olisi tarkoitus muodostaa yhteentoimivuusmenetelmää soveltaen ja käyttämällä näitä samoja kriteereitä, standardeja ja tietomalleja. Kun tietojen kokoaminen toteutetaan yhteentoimivuuden varmistavalla tietomallilla ja yhtenäisiä valtakunnallisesti käyttöön otettavia määrittelyitä hyödyntäen, toteutuu tietopohjan harmonisointi." (s. 20). Tämä on erinomainen ja kestävä lähtökohta uuden tietovarannon rakentamiselle, jota ympäristöministeriö kannustaa.

"Tiedon ylläpitäminen toisessa vaiheessa vuodesta 2029 lukien [...] kunnan käyttämien tilojen fyysisten tietojen kirjaaminen rakennusvalvonnan tietojärjestelmiin, mistä ne päivittyvät Digi- ja väestötietoviraston väestörekisterin rakennus- ja huoneistorekistereihin." (s. 21). Valtiokonttori ei voi toimittaa DVV:n väestötietojärjestelmään aineistoa enää tuona vuonna, vaan sen on toimitettava ne RYTJ:ään.

"Kuntien tilatiedoista muodostuvalla tietovarannolla voisi olla myös rajapinta mahdolliseen valtakunnalliseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, jolloin tieto voitaisiin siirtää automaattisesti mahdollisen tulevan valtakunnallisen tietojärjestelmän ja kuntien tilatietovarannon välillä ja mahdollisesti julkaista RYTJ:n tietoaustalla näin haluttaessa." (s.25). Rajapinnan muodostaminen on välttämätöntä lain toteutumiseksi. VTJ luopuu ennen pitkää rakennuksia- ja huoneistoja koskevista tietopalveluistaan, kun RYTJ:stä tulee rakennetun ympäristön tietojen valtakunnallinen tietovaranto.

"Tiedonhallintamalli ja ylläpitomalli olisi edelleen tarkoitus yhteensovittaa ympäristöministeriön valmisteleman valtakunnallisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) kanssa." (s. 31). Edellytys tälle on se, että tietomalli mallinnetaan Yhteentoimivuusalustalle rakennetun ympäristön tietokomponenttikirjastoja hyödyntäen. Hallintamalli on täten sama kuin rakennetun ympäristön tietomallien hallintamalli, jonka tulisi päteä kaikille rakennetun ympäristön tietomalleille. Hallintamalli on valmistumassa vuonna 2022.

"Tietosisällöissä hyödynnettäisiin jo olemassa olevia tilatietoihin liittyviä valtakunnallisia määräyksiä. Näitä olisivat muun muassa Tilastokeskuksen Rakennusluokitus 2018 ja Ryhti-hankkeen yhteydessä muodostettavat sanastot ja koodistot. Viimeksi mainittuja valmistellaan Ryhti-hankkeen semanttisen yhteentoimivuuden teemaryhmässä. Tavoiteaikataulu näiden osalta on saada määrittelyt toteutettua vuoden 2023 aikana. Kaikkein tärkeimmät rakennusten tietokomponentit on kuitenkin tarkoitus sisällyttää Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämälle yhteentoimivuusalustalle jo vuoden 2021 aikana osana Ryhti-hankkeen toteuttamista." (s. 32). Korjausehdotus: "...ja Ryhti-hankkeen yhteydessä muodostettavat sanastot, koodistot ja tietokomponenttikirjastot. Viimeksi mainitut hyväksytään rakennetun ympäristön semanttisen yhteentoimivuuden teemaryhmässä.". Kaikkein tärkeimmät rakennusten tietokomponentit määritellään Ryhti-hankkeessa vuoden 2022 aikana, ei vuoden 2021 aikana.

Taloudelliset vaikutukset. "Kustannuksia syntyisi pohjatietojen kokoamisen yhteydessä kertaluonteisesti vaihdellen kuntakohtaisesti paljon ja ollen keskimäärin noin 5 000 – 20 000 euroa/kunta eli noin 1,7-6,9 miljoonaa euroa" (s. 35). Pitävätkö nämä sisällään myös rajapintojen rakentamiskustannukset ja tiedonsiirron automatisoinnin käynnistämiseen liittyvät kustannukset? Miten arvio on tehty? Kuka muutokset kuntien rakennustietokantaan tekee?

Tässä haasteeksi saattaa nousta toimenpiteen päällekkäisyys RYTJ:n toteuttamisen kanssa, jossa laaditaan myös rajapinnat kuntien rakennusrekistereihin. Onko selvitetty mahdollisuutta sille, että valtion toimesta rakennettaisiin vain yksi rajapinta RYTJ:n ja tilatietovarannon tarpeisiin? Tiedonvaihto eteenpäin tapahtuisi valtion virastojen välillä.

Pidättekö ehdotuksia toteuttamisaikataulusta ja kaksiosaisesta etenemisestä tarkoituksenmukaisina?

Ennen vuotta 2028 tapahtuva tilatietokantaan digitalisointi aiheuttanee haasteita kertakirjaamisen tavoitteen suhteen. Ja ensimmäisen vaiheen aikana tehtävä rajapintojen rakentaminen koskettaa läheisesti RYTJ:ssä tehtäviä toimenpiteitä kunnissa (samanaikainen rajapintojen rakentaminen) ja saattaa vaikeuttaa RYTJ:nkin hyväksyttävyyttä ja käyttöönottoa. On viestinnällinen haaste, että valtiolla on yhtäaikaaisesti käynnissä kaksi rakennuksiin liittyviä tietoja keräävää ja kokoavaa tietovarantohanketta, joissa rakennetaan rajapintoja kuntiin päin. RYTJ:n ja tilatietovarannon kehittämisen välillä tarvitaan nykyistä enemmän yhteistä koordinaointia, jotta kuntien tiedot saadaan

koottua mahdollisesti yhden rajapinnan kautta molempiin tietovarantoihin. Tällöin päästään sivulla 18 mainittuun merkittävään synergiahyötyyn.

Ministeriö katsoo, että siirtymäsäännös tulisi kirjata tarkemmin itse lakiin.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta

Epäselväksi jää millä tavalla tietojen tuottamisvelvollisuus mahdollistaisi myös jatkossa kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen.

Ympäristöministeriö pyytää kiinnittämään huomiota 2 b §:n 1 momentin perusteluihin. Perusteluissa on mainittu, että ministeriöllä ja ELY-keskuksilla on tiedonsaantioikeudet maankäyttö- ja rakennusasetuksen perusteella. Ministeriö huomauttaa, että tiedonsaantioikeudet on kirjattu voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin, jonka 205 §:ssä on säädetty ympäristöministeriön ja ELY-keskuksien tiedonsaantioikeuksista. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa tarkennetaan kyseisiä asioita.

Luku ”2.2 Nykyinen lainsäädäntö” (s. 10) kerrotaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa syntyvästä kaavoitus- ja rakentamislakista. Esitysluonnostekstin kirjoittamisen jälkeen lakiuudistuksen eteneminen kaavoitus- ja rakentamislakina on keskeytetty, ja rakennuksiin liittyvistä asioista säädetään uudessa rakentamislakissa.

Luku 12.1. ”Esityksen riippuvuus muista esityksistä”; YM:ssä valmisteilla olevat rakentamislaki sekä laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä liittyvät keskeisesti myös tämän esityksen sisältöön, sillä RYTJ tulee olemaan tulevaisuudessa keskeinen tekijä tilatietovarannon tietosisällön lähteenä tai vähintään ns. naapurina.

Seppälä Anna-Leena
Ympäristöministeriö

Rautiainen Juhana
Ympäristöministeriö - YM Rakennetun ympäristön osasto