Ympäristövaliokunnalle 19.11.2024

HE 188/2024 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksesta

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara)
Kimmo Huovinen, apulaisjohtaja

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (Ara) kirjallinen lausunto ympäristövaliokunnalle laista Valtion tukeman asuntorakentamisen keskuksen perustamisesta.

Lausunnon yhteenveto

Virasto edesauttaa lakiesityksen mukaisten muutosten toteuttamista yhdessä ympäristöministeriön kanssa. Samalla virasto esittää edelleen huolensa muutoksen aikataulusta, sen aiheuttamista kustannuksista, toiminnan jatkuvuuden vaarantumisesta, palveluiden heikentymisestä sekä henkilöstölle aiheutuvista muutoksista ja niiden vaikutuksista. Virasto korostaa hyvän henkilöstöpolitiikan ja henkilöstön tilanteen huomioon ottamista.

Muutoksen keskeinen perustelu on ollut hallinnon uudistaminen ja tehostaminen sekä tätä kautta saatavat valtion toimintamenojen säästöt.

1. **Toimeenpanotehtävien sijoittaminen osaksi valtioneuvostoa poikkeaa hallinnon järjestämisen yleisestä linjasta.** Lausunnoissa asiaan kiinnittivät huomiota muun muassa oikeusministeriö ja eduskunnan oikeusasiamies.
2. **Käynnissä olevat selvitykset voivat vaikuttaa toimintaan, mutta muutostarpeita ei vielä tiedetä.** Meneillään on sekä valtiosihteeri Nykäsen työryhmän selvitys asuntorakentamisen tukijärjestelmän kehittämisestä että erillinen asumisoikeusasuntoihin liittyvä selvitys. Jos selvitysten perusteella tehdään muutoksia asuntopolitiikkaan ja tukimuotoihin ja muutosehdotusten toimeenpano vaatii lainsäädäntömuutoksia, ne ehtivät voimaan aikaisintaan vuonna 2026. Valtion asuntorahaston lakkauttamisen valmistelu tehdään ensi vuoden aikana, ja se on tarkoitus lakkauttaa vuoden 2026 alusta.

Hyvän hallinnon kehittämisen periaatteiden toteutumiseksi ja kustannusten säästämiseksi Ara esittää, että siirto olisi perusteltua toteuttaa 1.1.2026 alkaen samanaikaisesti Valtion asuntorahaston lakkauttamisen kanssa.

Koko lausunto

Tausta ja tavoite

Lakiesitysten mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (Ara) itsenäisenä virastona lakkautettaisiin ja ympäristöministeriöön perustettaisiin Valtion tukeman asuntorakentamisen keskus, joka ottaisi hoitaakseen lakiesityksessä kuvatut tehtävät 1.3.2025 alkaen.

Keskusta koskevan lakiesityksen mukaan säännöksillä varmistettaisiin osaltaan keskuksen viranomaisaseman ja päätöksenteon riippumattomuus ympäristöministeriön muusta päätöksenteosta. Toisaalta siirron tavoitteena on myös valtion asuntopolitiikan toimeenpanon tehokas strateginen ohjaus ja seuranta.

Lausunto

Toimeenpanotehtävien sijoittaminen osaksi valtioneuvostoa poikkeaa hallinnon järjestämisen yleisestä linjasta

Hallinnon järjestämisen ja kehittämisen linja on aiemmin ollut toimeenpanon eriyttäminen virastoihin ministeriötasolta. Tähän on hyvät perusteet, ja muun muassa oikeusministeriö toteaa keskusta koskevassa lausunnossaan: *”Oikeusministeriö toteaa, että selostetusta vakiintuneesta toimivallan asteellisesta jaotuksesta poiketen hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan keskushallinnon tasolle kuuluvan Aran tehtävien siirtämistä hallinnonalan ylimpänä elimenä toimivalle ympäristöministeriölle. Perustelut ratkaisulle jäävät edelleen jossain määrin epäselviksi.”*

Myös eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota samaan asiaan lausunnossaan*: ”Ministeriöllä on yleistoimivalta ohjata alaistensa virastojen ja laitosten toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Hallinnon sisäinen määräys ei voi koskea esimerkiksi yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä tai kuntia. Ministeriöllä ei ole suoraa määräysvaltaa siihen, miten hallinnonalan viranomaisen on yksittäistapauksessa meneteltävä, eikä se voi määrätä virastoa sitovalla tavalla päätöksen sisällöstä tai ottaa ratkaistavakseen virastolle säädettyä asiaa. Lähtökohtana on, että ministeriö ohjaa alaistaan hallintoa strategioiden sekä talous- ja toimintasuunnitelmien kautta. Edellä selostettuun nähden esitys on poikkeuksellinen. Keskushallinnon elimenä toimivan Aran lakisääteisten tehtävien siirto ympäristöministeriön yhteyteen ei ole linjassa sen kanssa, millaisten tehtävien on vakiintuneesti katsottu kuuluvan hallinnonalan ylimpänä eliminä toimiville ministeriöille.*”

Toimeenpanotehtäviä suorittavan keskuksen hallinnollinen asema ja rakenne tulisi siis olemaan poikkeuksellinen valtioneuvostotasolla. Asumisen rahoitukseen ja tukiin liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä. Rahoitushakemuksia joudutaan hylkäämään ajoittain paljonkin. Itsenäisyys tukiin ja valvontaan liittyen on tärkeää ja perusteltua ja sen varmistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Lakiesityksen mukaan myöntämiseen, ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät on eriytetty ympäristöministeriön muusta toiminnasta lain perusteella. Vaikka tehtävät ja päätöksenteko eriytetään lain tasolla, käytännössä ympäristöministeriössä päätettäisiin toiminnan edellytyksistä ja resursseista kuten henkilöstöstä ja tietojärjestelmistä. Tämä ei vaikuta suoraan päätöksenteon itsenäisyyteen, mutta sillä on vaikutuksia toimintaan.

Käynnissä olevat selvitykset voivat vaikuttaa toimintaan, mutta muutostarpeita ei vielä tiedetä

Valtiosihteeri Nykäsen työryhmä selvittää asuntorakentamisen tukijärjestelmän kehittämistä, ja työryhmän esitysten on tarkoitus valmistua vuoden loppuun mennessä. Lisäksi on käynnissä selvityshanke asumisoikeusasuntojen uudistuotannon tuen lopettamisen vaikutuksista ja järjestelmän riskien ratkaisemisesta. Asuntopolitiikan sisältökysymysten ja tukimuotoihin liittyvät tulevat ratkaisut saattavat jatkossa vaikuttaa nyt esitettyyn hallintomalliin. Lisäksi Valtion asuntorahasto on linjattu lakkautettavan vuoden 2026 alusta, ja muutoksen valmistelu tehdään ensi vuoden aikana.

Aikataulun siirtäminen vuoden 2026 alkuun olisi perusteltua

Hyvän hallinnon kehittämisen periaatteiden toteutumiseksi ja kustannusten säästämiseksi Ara esittää, että siirto olisi perusteltua toteuttaa 1.1.2026 alkaen samanaikaisesti Valtion asuntorahaston lakkauttamisen kanssa.