



23.8.2024

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta

Taustaa

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (Ara) annetun lain kumoamista. Esityksen taustalla on talouspoliittisen ministerivaliokunnan 24.6.2024 valtion tukeman asuntotuotannon kehittämisen työryhmän työn pohjalta tekemä päätös siirtää Ara:n tehtävät ympäristöministeriöön ja lakkauttaa erillisen viraston toiminta.

Lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan ympäristöministeriön alaisuudessa toimisi 1.1.2025 alkaen ympäristöministeriöön perustettava elin, joka vastaisi Ara:lle tällä hetkellä kuuluvista valtion asuntopolitiikan toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Tehtävien organisoinnista ympäristöministeriössä säädettäisiin ympäristöministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa ja ympäristöministeriön työjärjestyksestä annetussa ympäristöministeriön asetuksessa.

Ara:n toimintaan sisältyy merkittävien valtiota sitovien taloudellisten päätösten tekemistä sosiaalisessa asuntorahoituksessa. Sosiaalisen asuntorahoituksen aravalainakanta on noin 1,9 miljardia euroa ja asuntorahoituksen lainatakausten määrä on noin 19,7 miljardia euroa, josta yhteisölainoihin liittyvä takauskanta noin 18 miljardia euroa ja yksityishenkilöiden asuntolainojen takauskanta noin 1,7 miljardia euroa.

Asuntorahoituksen korkotukilainakannan määrä on noin 22 miljardia euroa. Aravalainakanta on aleneva, mutta takaus- ja korkotukilainakanta ovat olleet jatkuvassa kasvussa. Asuntorahoituksen takauskanta muodostaa Finnveran yritysrahoitukseen liittyvien takausvastuiden jälkeen toiseksi suurimman osan valtion takausvastuista.

Valtiovarainministeriön huomioita esitykseen

Ara:lle nykyisin kuuluvien toimintojen organisointi ympäristöministeriössä

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen perusteluihin, joiden mukaan Ara:lta ympäristöministeriölle siirtyvien tehtävien organisointi toteutettaisiin siten, että ministeriöön perustettaisiin tätä varten erillinen elin suoraan kansliapäällikön alaisuuteen erotuksena valtion tukemaan asuntotuotantoon liittyvästä säädösvalmistelusta, josta vastaa ministeriön rakennetun ympäristön osasto (esitysluonnoksen s. 7 ja 9).

Esitysluonnoksen mukaan kyseisen elimen hallinnollisesta asemasta ja sijoittumisesta ympäristöministeriön organisaation sisällä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa ympäristöministeriöstä ja ympäristöministeriön asetuksessa ympäristöministeriön työjärjestyksestä. Esitysluonnokseen ei kuitenkaan sisälly näitä koskevia asetusluonnoksia eikä muutakaan tarkempaa kuvausta siitä, miten Ara:n tehtävät on tarkoitus organisoida ympäristöministeriön sisällä.

Muutoksen myötä ympäristöministeriölle muodostuisi niin sanottu kolmoisrooli valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevan lainsäädännön valmistelijana, soveltajana ja valvojana. Ara:lla on esitysluonnoksessa todetuin tavoin merkittäviä asuntopoliittisten tukien myöntämiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä (esitysluonnoksen s. 9). Yksittäiset asuntopoliittiset tuet ovat jopa miljoonien eurojen suuruisia ja niillä voi olla hyvinkin suuri paikallinen tai alueellinen merkitys. Tukien myöntämiseen voi liittyä yhteiskunnallista ja poliittista mielenkiintoa. Tukiin liittyy myös laajoja, usein vuosikymmeniä kestäviä tuensaajien toimintaa koskevia rajoituksia, joiden noudattamista Ara nykyisin valvoo.

Yleisesti ottaen ministeriön tehtävänä on valmistella muun muassa toimialaansa liittyvät poliittiset ja strategiset linjaukset ja toimialaa koskeva lainsäädäntö. Ministeriö valmistelee myös hallinnonalansa talousarvioesitykset ja tulosohtjaa virastojen toimintaa. Lähtökohtaisesti ministeriön vastuulla on hallinnonalansa strategisten asioiden ja politiikkatoimien johtaminen, kun taas virastot hoitavat lainsäädäntönsä mukaisesti niille määrätyt operatiivisemmat tehtävät. Tässä suhteessa nyt esitetty viraston lakkauttaminen ja tehtäviensierro ympäristöministeriöön ei ole yleisen ministeriö-virasto -tehtäväjaon mukainen.

Tämän vuoksi siirrettäessä Aran tehtävät ympäristöministeriöön tulee riittävällä tavalla varmistua siitä, että tukien myöntäminen ja niiden käytön valvonta tapahtuvat laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti ja pysyvät erotettuina paitsi ministeriössä toteutettavasta säädösvalmistelusta myös ministeriön päätöksenteosta. Rakennelijärjestelyn jatkovalmistelussa tulee suunnitella ja kuvata uuden yksikön tarkka organisaatorakenne ja sen suhde ministeriöön sekä

riittävän palomuurin rakentaminen ns. virastoasioiden käsittelyn ja ministeriön päätöksenteon välille.

Eduskunnan talousvaliokunta on eläkelaitos Kevan valvonnan osalta todennut, että valtioneuvoston osana toimivan ministeriön ei lähtökohtaisesti kuulu toimia valvontaviranomaisena (TaVL 5/2020 vp). Yhtenä vertailukohtana voidaan kenties pitää Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskusta (STEA), joka on organisoitu sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivaksi erillisviranomaiseksi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että Ara:n tehtävien organisointia ympäristöministeriön sisällä tulisi kuvata hallituksen esityksessä nykyistä tarkemmin ja esittää selkeästi, miten ministeriön tehtävät lainsäädännön valmistelijana, lakien soveltajana ja niiden noudattamisen valvojana pystytään erottamaan asianmukaisesti toisistaan. Parhaiten tämä tapahtuisi liittämällä toiminnan organisointia koskevat, valtioneuvoston ja ministeriön asetuksiin suunnitellut muutosehdotukset eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen.

Korkotukilainojen myöntö- ja hallinnointiprosessi ja rajapinta valtiovarainministeriön hallinnonalalle

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että Ara:n toiminnalla on merkittävät rajapinnat valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivan Valtiokonttorin kanssa. Lainojen ja valtiontakauksen sisältävien korkotukilainojen myöntö- ja hallinnointiprosessi jakaantuu Aran ja Valtiokonttorin kesken siten, että pääsääntöisesti Aralla on myöntäjän rooli ja Valtiokonttorilla hallinnointirooli sisältäen toimeenpanon ja pääosan lainojen ja takausten elinkaaren aikaisista toimenpiteistä.

Voimassa olevan lain mukaan Aran tehtävänä on yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa huolehtia asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinnasta. Ottaen huomioon asuntorahoitukseen sisältyvä suuri laina-, takaus- ja korkotukilainakanta on tärkeää, että Aran toiminnan siirtämisessä kiinnitetään huomiota sujuvan tiedonkulun varmistamiseen ja käsittelyprosessien jatkumisen turvaamiseen Valtiokonttorin Rahoitus-toimialan kanssa.

Osana täytäntöönpanon valmistelua tai sen jatkotyönä olisi hyvä hallinnollisen muutoksen lisäksi selvittää, olisiko joitain Aran ja Valtiokonttorin yhteisiä käsittelyprosesseja tarkoituksenmukaista kehittää siten, että se tehostaisi uusien takaus- ja korkotukivastuupäätösten käsittelyä ja parantaisi niihin liittyvää riskiarviointia hyödyntämällä nykyistä enemmän Valtiokonttorin rahoitusasiantuntemusta.

Mahdolliset tehtävärajapintojen muutokset tulisi valmistella yhdessä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin kanssa.

Esityksen henkilöstövaikutuksista

Esitysluonnoksessa todetaan Henkilöstövaikutukset -otsikon alla, että ”Valtion virkamieslain 5 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Saman pykälän 2 momentin mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty virkamies siirtyy viraston palvelukseen määräaikaisen virkasuhteensa keston ajaksi. Saman pykälän 3 momentin mukaan virka voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen oman työssäkäyntialueen sisällä tai hänen työssäkäyntialueelleen.

Työssäkäyntialueella tarkoitetaan 31.12.2024 saakka voimassa olevan virkamieslain 5 a §:n 3 momentin mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta.” Kohdassa voitaisiin selvyuden vuoksi lisäksi kertoa, että 1.1.2025 voimaan tulevan valtion virkamieslain 5 a §:n 3 momentin muutoksen mukaan työssäkäyntialueella tarkoitetaan työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain (380/2023) 10 §:ssä tarkoitettua aluetta.

Esitysluonnoksessa todetaan edellä mainittuun asiakokonaisuuteen liittyen, että siirron välittömiä vaikutuksia henkilöstöön vähentää Ara:n nykyinen asema paikkariippumattomana virastona ja etätyömahdollisuuksienhyödyntäminen. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten ja missä vaiheessa tehdään päätös siitä, jäävätkö Aran toiminnot ja henkilöstö nykyiseen sijoituspaikkaansa vai onko toiminnot tarkoitus siirtää toiselle paikkakunnalle. Jos sijoituspaikkakuntaa on tarkoitus vaihtaa tai päätös siitä tehdään myöhemmin, asiaa tulisi kuvata osana henkilöstövaikutuksia.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen sivulla 8 todetaan, että tehtävien siirrolla on budjettitekniisiä vaikutuksia valtion talousarvioon ja että esitystä täydennetään tältä osin myöhemmin. Budjettitekniset vaikutukset liittynevät määrärahojen siirtoon momentilta toiselle. Esitysluonnoksessa onkin syytä kuvata vaikutukset valtion talousarvioon momenttikohtaisesti.

Sivulla 8 todetaan lisäksi, että tehtävien siirto aiheuttaa myös kertaluonteisia muutuskustannuksia. Kertaluonteisia ja lyhytkestoisia kustannuksina syntyy etenkin ICT:n ja digitaalisten työvälineiden muutoksista ja ratkaisuista. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että kustannukset tarkentuvat toimeenpanon edetessä.

Valtiovarainministeriö muistuttaa, että taloudellisia resursseja koskevista muutoksista päätetään valtion talousarvioprosessien yhteydessä. Kun kustannukset on kyetty arvioimaan ja yksilöimään riittävän tarkasti päätöksentekoa varten, tulee nämä tuoda ministeriön ehdotuksina ratkaistavaksi

valtion talousarvion valmistelun yhteydessä normaalin valmisteluprosessin mukaisesti. Lähtökohtaisesti uudistus tulee toteuttaa olemassa olevien resurssien puitteissa tarvittaessa hallinnonalan sisäisin uudelleenkohdennuksin.

Esitys liittyy vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Valtiovarainministeriö muistuttaa, että esitys tulee sovittaa yhteen talousarvioesityksen kanssa ennen sen antamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Juha Majanen

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Mika Niemelä

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Jakelu

Ympäristöministeriö

Tiedoksi

VM/RMO

VM/KAO

VM/VKO

VN/19970/2024-VM-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: