

Lausunto

21.08.2024

Asia: VN/19970/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta laiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SOAn lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain kumoamisesta

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää pyynnöstä lausua Aran lakkauttamisesta.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäseninä on 21 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäseninä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä yli 45 000 vuokra-asuntoa, jotka tarjoavat kohtuuhintaisen kodin noin 70 000 opiskelijalle. Valtaosa asunnoista on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä, kaupunkien omistamia yhtiöitä, ylioppilaskuntia tai yhdistyksiä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan.

Yleistä

Lakiluonnoksessa esitetään kumottavaksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (Ara) annettu laki, mikä johtaisi viraston lakkauttamiseen. Aran nykyiset tehtävät ja henkilöstö siirrettäisiin ympäristöministeriöön perustettavaan erilliseen yksikköön. Aran lakkauttaminen ja tehtävien siirto astuisivat voimaan vuodenvaihteessa 2024-2025. Lakiesitys toimeenpanee talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 24.6.2024 tehtyä lakkauttamispäätöstä, jota on valmisteltu valmisteltu valtiosihteri Mika Nykäsen johtamassa valtion tukeman asuntotuotannon ja sitä koskevan hallinnon kehittämisen työryhmässä.

SOA tiedostaa tarpeen kehittää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusta nykyisestä etenkin lainoitus-, tuki- ja valvontaprosessien sujuvuuden, ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden osalta. Tämä voi edellyttää muutoksia nykyiseen virastorakenteeseen. Sen sijaan SOA näkee, että nyt päätetty ja lakiluonnokseen kirjattu lakkauttaminen on hätäkoity päätös, joka ei anna hyviä eväitä prosessien kehittämiseen, ja toteutuessaan esitetyllä hyvin kiireellisellä aikataululla voi vaarantaa hankehakemusten käsittelyn kriittisellä hetkellä elvytyksen vuoksi korotetun korkotukilainojen hyväksymisvaltuuden ja rajua leikkausta edeltävän erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuuden kannalta.

Lakkauttamispäätöstä perustellaan valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla ja Aran supistumisella: avustusvaltuuksien toimintamenojen leikkausten myötä pidetyt yt-neuvottelut supistivat Aran henkilöstömäärän tasolle, jota ei päätöksen mukaan voida pitää tarkoituksenmukaisena järjestää erillisenä virastona.

SOA kyseenalaistaa tämän perustelun. On totta, että Ara on supistunut merkittävästi parin vuoden takaisesta. Lakiluonnoksen mukaan vuoden 2024 lopulla Arassa arvioidaan työskentelevän 50-55 henkilöä, kun vielä vuoden 2023 lopulla palkattua henkilöstöä oli viraston tilinpäätöksen mukaan 100. Sen sijaan pidemmällä tarkastelujaksolla Aran henkilöstömäärä on pysytellyt suunnilleen vastaavalla 50-55 työntekijän tasolla vuosiin 2018-2019 saakka. Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten kausi muodostaa tähän poikkeuksen, sillä erinäisten määräaikaisten tukien ja muiden lisätehtävien myötä Aran tehtäväkenttä ja siten henkilöstömäärä paisuivat tilapäisesti. Nyt paluuta aiempaan henkilöstömäärään käytetään perusteluna viraston lakkauttamiselle.

SOA myös huomauttaa, ettei supistumisen jälkeenkään Ara suinkaan ole pienin valtion virasto. Esimerkiksi Rahoitusvakausvirastolla oli vuonna 2023 palkattuna 28 henkilöä.

Ylioppilastutkintolautakunnalla on henkilöstöä noin 20-30 henkeä. Rahoitusvakausvirasto on tietävästi itsenäinen virasto valtiovarainministeriön hallinnonalalla, mutta Ylioppilastutkintolautakunta toimii Opetushallituksen yhteydessä erillisyyksikkönä.

Muina perusteluna lakkauttamisella käytetään toiminnan tehostamista, valtion toimintameno säästöjä sekä ympäristöhallinnon osin päällekkäisten toimintojen karsimista esimerkiksi keskittämällä asuntomarkkinoiden seurantatehtävät ympäristöministeriöön. SOA tiedostaa, että keskittämällä samantyyppistä toimintaa yhteen yksikköön voidaan tehostaa voimavarojen käyttöä. SOA kuitenkin huomauttaa, että Aran pääasiallinen toiminta, asuntotuotantoon liittyvien avustusten myöntäminen ja valvonta, eroaa selvästi ympäristöministeriön nykyisestä toiminnasta, eli etupäässä sääntelyn valmistelusta. Siksi SOA kyseenalaistaa, onko toimintaa tehostavia ja kuluja pienentäviä synergiaetuja saavutettavissa siirtämällä Aran tehtävät ympäristöministeriöön.

Lakiesityksessä mainitaan erikseen päällekkäisenä toimintana asuntomarkkinoiden seurantatehtävät. Tämä tehtävä on vain sivujuonne Aran toiminnassa. Lakiluonnoksen mukaan asumisen kehittäminen ja tietopalvelut -palvelualueella työskentelee 12 henkilöä, joista suuri osa muissa kuin päällekkäisyyksiä sisältävissä tehtävissä. SOA myös muistuttaa, ettei asuntomarkkinoiden seuranta suinkaan ole keskittynyt nykyisin ympäristöministeriöön – tai juuri näkyisi ympäristöministeriön toimenkuvassa. Sen sijaan asuntomarkkinoita seurataan eri näkökulmista esimerkiksi Tilastokeskuksessa, rakennusalan suhdanteiden näkökulmasta valtiovarainministeriön johtamassa RAKSU-ryhmässä sekä asumisen sijoittumisen näkökulmasta

Suomen ympäristökeskuksessa. Aran lakkauttaminen ei siis varsinaisesti keskitä asuntomarkkinoiden seurantatehtäviä, vaan siirtää Aran nykyisin hoitaman osuuden ympäristöministeriöön.

Selvästi erillisistä tehtävistä ja muutoksen jälkeenkin jäävistä päällekkäisyyksistä huolimatta toimintaa tehostavia synergiaetuja voi syntyä tukitoimintojen osalta, esimerkiksi henkilöstöhallinnosta ja viestinnästä. Tämä riippuu siitä, miten itsenäinen asema ympäristöministeriön yhteyteen perustettavalle ja Aran tehtävät kontolleen ottavalle yksikölle muodostuu. Esimerkiksi Opetushallituksen erillisyyksikkönä toimivalla Ylioppilastutkintolautakunnalla on oma johto ja viestintä, samoin Aran sulauttamisen potentiaalisena verrokkina toimivalla Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksella (STEA).

Vaihtoehtojen punninta uupuu

Ottaen huomioon lakiluonnoksessa ehdotetun muutoksen ontuvat perustelut on erittäin huomionarvoista, että lakiluonnoksesta puuttuu tyystin vaihtoehtojen arviointi. SOA olettaa, ettei pitkään toimineen viraston lakkauttamiseen suinkaan ryhdyttäisi ilman päätöstä edeltänyttä huolellista erilaisten vaihtoehtojen punnintaa valtion tukeman asuntotuotannon ja sitä koskevan hallinnoinnin kehittämisen työryhmässä. Tämän harkinnan johtopäätöksiä tulisi avata myös lakiluonnoksessa.

SOA haluaa korostaa, että nyt ehdotetulle Aran tehtävien sulauttamiselle ympäristöministeriöön on vaihtoehtoja. Valtiokonttori on jo nykyisin keskeisessä roolissa asumisen tuotantotukien myöntöpäätösten toimeenpanossa ja valvonnassa. Valtiokonttorin tehtäviin liittyy yritys- ja henkilöasiakkaiden palvelemista ja valtiontukitoimintaa. Aran toiminnan sulauttamisessa Valtiokonttoriin voisi olla ilmeisiä synergiaetuja.

Valtiokonttori on kuitenkin valtiovarainministeriön hallinnonalalla, toisin kuin Ara. Jos uudelleenjärjestelyn vaihtoehdot halutaan syystä tai toisesta rajata ympäristöministeriön hallinnonalalle, vaihtoehtoja on niukemmin – mutta silti on. Yksi vaihtoehto olisi uusi virasto, johon kootaan laajemmin rakennetun ympäristön asiantuntija-, tuki- ja ohjaustehtäviä. Aran nykyisten tehtävien lisäksi näitä voisivat esimerkiksi olla:

- työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimat muille kuin asuinkiinteistöille suunnatut energiatuet
- Suomen ympäristökeskuksen rakennettuun ympäristöön liittyvät kehitys- ja asiantuntijatehtävät
- ELY-keskusten myöntämät avustukset rakennusperinnön hoitoon
- rakennusalan TKI-rahoitus
- rakennusmääräysten tulkintaohjeiden valtakunnallinen koordinointi, joka nykyisin tapahtuu Rakennustarkastusyhdistys RTY:n piirissä (TopTen-yhteistyö) ja vailla työn merkittävyyden edellyttämää avoimuutta ja sidosryhmävuorovaikutusta

Kokoamalla yhteen erilaisia rakennetun ympäristön avustus- ja asiantuntijatehtäviä olisi todennäköisesti saavutettavissa enemmän toiminnan tehostamiseen johtavia synergiaetuja kuin sulauttamalla Ara ympäristöministeriöön.

SOA peräänkuuluttaa lakiluonnokseen selkeitä perusteluja, miksi juuri valittu yhdistäminen ympäristöministeriöön olisi paras ratkaisu asetettujen tavoitteiden kannalta.

Toimeenpanon, säädösvalmistelun ja poliittisen ohjauksen välille turvattava palomuuuri

Lakiluonnos jättää epäselväksi, minkälainen asema Aran tehtäville ympäristöministeriöön perustettavalla elimellä tarkalleen olisi. Nykyisessä ohjausmallissa ympäristöministeriö valmisteleo Aran myöntämiä tukia koskevat lait ja asetukset sekä valtioneuvoston vuosittain hyväksymän käyttösuunnitelman laina- ja avustusvaltuuksille. Nykyinen malli on tarjonnut palomuurin sääntelyn laatimisen ja toimeenpanon välille ja pitänyt avustuksen kohdentamiseen liittyvän poliittisen ohjauksen jakoperiaatteiden tasolla – ei ottaen kantaa yksittäisiin hankkeisiin.

Aran päätöksillä myönnettävät avustukset ja takaukset sekä Aran hyväksymät korkotukilainat muodostavat taloudellisesti merkittävän kokonaisuuden, jonka kohdentumisella on myös aluepoliittista merkitystä. SOA pitää tärkeänä, että Aran tehtävien organisoinnissa turvataan, ettei ympäristöministeriöön siirrettynä poliittinen ohjaus yllä yksittäisten hankkeen hyväksymis- tai hylkäyspäätöksiin, vaan säilyy yleisellä tasolla.

Samalla SOA korostaa, ettei nykyinen virastomuotoinen Ara ole aina kyennyt päätöksissään riittävään läpinäkyvyyteen, ennustettavuuteen ja tasapuolisuuteen. Valtiontalouden tarkastusvirasto nosti tarkastuskertomuksessaan 2/2023 esiin, ettei rahoituspäätösten perusteluja ole aina saatettu hakijoiden tietoon hallintolain edellyttämällä tavalla, jolloin ei voida varmentaa hakijoiden tasapuolista kohtelua. SOA muistuttaa, että Aran toimintojen uudelleenorganisoinnissa tulisi samalla pyrkiä toiminnan kehittämiseen ja havaittujen puutosten ratkaisemiseen. Siksi muutos tulee valmistella huolella, eikä kiirehtiä tarpeettomasti.

Hätiköity aikataulu vaarantaa tuotantotukivaltuuksien käyttöä

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen mukaisesti Valtion asuntorahasto sulautetaan budjettitalouteen vuoden 2026 alusta, mutta Aran toiminnot siirretään ympäristöministeriöön jo vuotta aiemmin – siis lakimuutosta ja yhteistoimintaneuvotteluita edellyttävän valmistelun kannalta erittäin kiireellisellä aikataululla. Lakiluonnoksessa tai ministerivaliokunnan päätöstiedotteessa ei avata syitä tiukalle aikataululle. Organisaatiomuutoksella ei tavoitella välitöntä budjettisäästöä, jonka lykkääntyminen olisi kompensoitava toisaalta. Aran juuri käydyt yhteistoimintaneuvottelut ja niiden myötä toteutuvat henkilöstövähennykset eivät myöskään edellytä viraston lakkauttamista välittömästi niiden jälkeen.

Muutos osuu Aran ydintehtävän kannalta erittäin hankalaan ajankohtaan. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 20.2.2024, että asuntorakentamisen syvän suhdannekuopan takia vuoden 2024 korkotukilainojen hyväksymisvaltuus korotetaan lisätalousarviolla 2,25 miljardiin euroon ja vuoden 2025 valtuus 1,75 miljardiin. Samoin suhdannesyistä vuonna 2024 erityisryhmien investointiavustuksen myöntövaltuus on vielä 63 miljoonaa euroa ennen kuin laskee 15 miljoonaan euroon vuodessa. On oletettavaa, että hankekäsittelyn suurin paine ajoittuu loppuvuoteen, kun hakijat kirivät hankkeitaan osapäätösvaiheeseen. Viraston henkilöstöresurssit ovat jo entuudestaan tiukalla: valtuuksien käyttö edellyttää enemmän laina- ja avustuspäätöksiä aiempaa pienemmällä käsittelijäjoukolla. Jos samaan aikaan vielä ajoittuu valtava organisaatiomuutos, on ilmeinen riski, että valtuuksia jää käyttämättä. SOA hämmästelee, että Aran tehtävien siirto ympäristöministeriöön

on päätetty syyttä kiirehtiä tehtävien hoitamisen kannalta haastavimpaan mahdolliseen ajankohtaan.

Mikäli Ara aiotaan lakiluonnoksen mukaisesti lakkauttaa, SOA esittää, että valmistelun tarvitseman lisäajan ja asuntorakentamisen elvytykseen liittyvien kiireiden vuoksi Aran tehtävien siirtoa ympäristöministeriöön lykätään vuodella ja se toteutetaan samassa aikataulussa kuin Valtion asuntorahaston sulauttaminen budjettitalouteen.

Yhteenveto

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toiminta edellyttää kehittämistä ja organisaatiomuutos on tähän yksi vaihtoehto. Organisaatiomuutokselle on useita vaihtoehtoja, eikä SOA näe, että sulauttaminen ympäristöministeriöön olisi välttämättä näistä optimaalisin.

Sen sijaan nyky muodossaan lakiluonnos ja sitä edeltänyt prosessi antavat valitettavasti kuvan kehnosta valmistelusta: vaikuttaa, että lopputulos on päätetty ilman vaihtoehtojen huolellista punnintaa, jonka jälkeen on jouduttu keksimään lakiluonnosta varten ontuvat perustelut puolustelemaan jo ennakolta tehtyä valintaa. Kun muutos vielä toteutetaan kiireellisellä aikataululla, vaikei sitä mikään edellyttäisi, ja ajoitetaan Aran tehtävien kannalta vaikeimpaan mahdolliseen ajankohtaan, on epäonnistumisen todennäköisyys suuri.

SOA esittää, että Aran toimintojen uudelleenorganisoinnin erilaiset vaihtoehdot punnitaan huolellisesti tai, mikäli niin on jo tehty, harkinnan tulokset tuodaan ilmi lain esitöissä. Lisäksi SOA peräänkuuluttaa, ettei muutosta tehdä hätiköidysti vaan lykätään vuodella asuntorakentamisen elvytysvaltuuksien käytön turvaamiseksi. Vähintäänkin SOA edellyttää, että laki esitykseen kirjataan todelliset ja kriittistä tarkastelua kestävä perustelut ehdotetulle muutokselle – mitkä nyt lakiluonnoksesta uupuvat.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu

Toiminnanjohtaja

Lisätietoja

Jani Sillanpää

Toiminnanjohtaja (sijainen)

+358400787006

Sillanpää Jani
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry