

**Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksestä
asuntohallintoa koskevaksi lainsäädännöksi**

Eduskunta on 11 päivänä joulukuuta 1992 lähettänyt ympäristövaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 342/1992 vp.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 7 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämät toivomusaloitteet: ed. Kalliomäen ym. n:o 1645/1991 vp asuntorahaston kehittämisestä asuntopankiksi, ed. Laineen ym. n:o 1668/1991 vp valtion asuntorahaston kehittämisestä asuntopankiksi, ed. Myllerin ym. n:o 1695/1991 vp asuntorahaston toiminnan kehittämisestä ja ed. Tennilän n:o 1768/1991 vp valtion asuntopankin perustamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Lauri Tarasti, hallitusneuvos Taru Hallberg, ylijohdaja Teuvo Ijäs, apulaisosastopäällikkö Hannu Junkkari ja hallitusneuvos Riitta Rainio ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Pekka Pelkonen ja neuvotteleva virkamies Anja Simola valtiovarainministeriöstä, pääjohtaja Olavi Syrjänen, vs. ylijohdaja Maija Rajakylä, johtaja Markku Hainari, toimistopäällikkö Raimo Kärkkäinen ja projektipäällikkö Keijo Tanner asuntohallituksesta, lakimies Reijo Hyvönen kansaneläkelaitoksesta, asuntotoimen päällikkö Ulla-Maija Laiho Suomen Kaupunkiliitosta, kaupunginsihteeri Risto Hämäläinen Kauhavan kaupungista, kaupunginsihteeri Hilka Ilo Espoon kaupungista, asuntotoimenjohtaja Risto Koivunoksa Vantaan kaupungista, varatoimitusjohtaja Pentti Järvinen Sato-Yhtiöstä edustaen myös Vatro Oy:tä, puheenjohtaja Tuulikki Leino ja varapuheenjohtaja Olavi Lehtinen Atrium ry:stä, luottamusmies Marja Kastinen ja yli-insinööri Timo Huhtaluoma Akava ry:stä, esittelijä Kari Sarakoski VAL ry:stä sekä tutkija Pentti Rönkkö.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjes-

tö SAK ry:ltä ja asuntotoimen päällikkö Eero Hiltuselta Suomen Kunnallisliitosta.

Hallituksen esitys ja toivomusaloitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on asuntoasioiden keskushallinnon rationalisointi. Lähtökohtana on poistaa asuntohallinnon päällekkäisiä toimintoja, selkiyttää viranomaisten työnjakoa sekä keventää asioiden käsittelyssä noudatettavia menettelyjä.

Asuntohallitus ehdotetaan lakkautettavaksi. Asunto-olojen kehittämisrahaston nimi ehdotetaan muutettavaksi valtion asuntorahastoksi. Sen tehtäväksi tulisi asuntolainojen myöntäminen ja varojen osoittaminen kunnille asuntolainojen myöntämistä varten rahaston varoista. Lisäksi se valvoisi valtion lainoittaman asuntotuotannon hinta- ja laatutasoa. Asuntorahasto voisi huolehtia myös muusta valtion talousarviossa asunto-olojen kehittämiseen osoitetusta tuesta.

Asuntohallituksen nykyisistä tehtävistä ehdotetaan siirrettäväksi ympäristöministeriölle asuntopoliittinen yleisohjaus ja valmisteluvastuu sekä asuntotutkimustoiminnan hallinnointi. Kaikki lainojen hoitotehtävät siirtyisivät valtiokonttorille. Valitusasioiden käsittely siirtyisi asuntohallitukselta lääninoikeuksille.

Esityksessä ei ehdoteta puututtavaksi nykyisen asunto-olojen kehittämisrahaston asemaan valtion talousarvion ulkopuolella eikä asumisen tukijärjestelmien sisältöön.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1993.

Toivomusaloitteessa n:o 1645/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi pikaisesti toimenpiteisiin asuntorahaston toimintaedellytysten parantami-

seksi ja toiminnan laajentamiseksi siten, että asuntorahasto voisi nykyistä laajemmin turvautua ulkopuolelta saatavaan rahoitukseen ja että rahasto kehittyisi asuntopankiksi, jonka rahoituksen avulla turvataan riittävä vuokra-asuntojen saatavuus sekä lainoitetaan nykyistä laajeman väestönsosan asunnonhankintaa.

Toivomusaloitteessa n:o 1668/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin valtion asuntorahaston kehittämiseksi asuntolainoituksesta vastaavaksi valtion asuntopankiksi, johon kerätäisiin budjettirahoituksen lisäksi varoja muun muassa yleisötalletuksiin ja obliigaatioiden avulla arvopaperimarkkinoilta, kotitalouksilta ja työeläkelaitoksilta.

Toivomusaloitteessa n:o 1695/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi pikaisesti toimenpiteisiin, joilla asuntorahaston toiminnan joustavuutta parannetaan niin, että luovutaan vuosittain vahvistettavista asuntotuotantotavoitteista ja siirrytään esimerkiksi kolmen vuoden tavoiteperiodeihin.

Toivomusaloitteessa n:o 1768/1991 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus antaa eduskunnalle esityksen valtion asuntopankin perustamisesta.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esitys

Valiokunta pitää tarpeellisena asuntotoimen keskushallinnon uudistamista. Tällä hetkellä yhtäältä ympäristöministeriö ja asuntohallitus sekä toisaalta asunto-olojen kehittämishallitus ja asuntohallitus hoitavat osittain samoja tehtäviä. Työnjako asuntohallituksen ja valtiokonttorin kesken ei myöskään ole kaikin osin tarkoituksenmukainen. Lisäksi asioiden käsittelymuodot ovat ajan kuluessa muodostuneet varsin monimutkaisiksi eivätkä enää vastaa muuttuneen yhteiskunnan vaatimuksia.

Asuntotoimen keskushallinnon järjestäminen siten, että asuntohallitus lakkautetaan ja että sille kuuluvia tehtäviä siirretään ympäristöministeriölle, valtion asuntorahastolle, valtiokonttorille, kunnille ja kansaneläkelaitokselle, on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukainen. Näin voidaan poistaa päällekkäisiä toimintoja, selkiyttää viranomaisten työnjakoa ja keventää menettelyjä. Asiaa käsitellessään valiokunta on

tullut vakuuttuneeksi myös siitä, että ehdotetun kaltaisessa kevennyksessä hallinnossa kyetään tehokkaasti hoitamaan asumisen tukijärjestelmien ja sosiaalisen asuntotuotannon ja rahoituksen edellyttämät tehtävät. Niin ikään valiokunta on voinut todeta, että asuntohallituksen asiantuntemus säilyy uudessa organisaatiossa. Siksi valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Tässä yhteydessä valiokunta on hankkinut selvitystä myös valmisteilla olevasta asuntotuotantolainsäädännön uudistamisesta. Piakkoin eduskunnalle annettavalla esityksellä on tarkoitus selkeyttää asuntotuotantolainsäädäntöä, keventää ja karsia aravalainoitukseen liittyvää valvontaa ja lupajärjestelmiä sekä siirtää tehtäviä ja toimivaltaa keskushallinnosta kunnille. Nyt käsiteltävänä oleva asuntoasioiden keskushallinnon uudistus sopii valiokunnan käsityksen mukaan hyvin asuntotuotantolainsäädännön uudistamisen periaatteisiin.

Asuntotuotantolainsäädännön uudistamisessa valiokunta pitää hyvänä etenkin sitä, ettei kuntien asuntolainahakemuksista pyydetäisi enää lääninhallitusten lausuntoa. Samoin kannatettavaa on, että peruskorjauslainojen ja muidenkin lainojen myöntäminen siirrettäisiin nykyistä laajemmin kunnille sitä mukaa kuin kunnilla on valmiuksia vastaanottaa lisää tehtäviä. Peruskorjauslainojen myöntämisessä tulisikin valiokunnan käsityksen mukaan päästä kunnissa jatkuvaan haku aikaan.

Valtion varoin tuetun asuntorakentamisen keskitetty hinta- ja laatuvalvonta siirtyy asuntohallituksesta asuntorahaston tehtäväksi. Hinta- ja laatuohjausta on samalla tarkoitus keventää siten, että valvonta jää enenevässä määrin omistajien ja rakennuttajien vastuulle. Valiokunta pitää tätä oikeana lähtökohtana. Hinta- ja laatuohjauksesta on kuitenkin tiedotettava hyvin ja siihen liittyvää neuvontaa on annettava ja oltava saatavilla. Rakennuttajien vastuun kasvaessa voidaan myös rakennuttajien kelpoisuusehtoja tiukentaa ja vastuunkantokykyä selvittää entistä tarkemmin.

Valiokunta pitää hinta- ja laatuvalvontaa tärkeänä. Siksi

valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että hinta- ja laatuvalvonta säilyy valtion varoin tuetussa asuntorakentamisessa.

Lopuksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota koko valtionhallinnossa käynnissä olevaan hallinnon uudistamiseen.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että hallintoa uudistettaessa eri hallinnonalojen henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti.

Toivomusaloitteet

Valiokunta ehdottaa asuntopankin perustamista koskevat toivomusaloitteet n:ot 1645, 1668 ja 1768/1991 vp hylättäviksi. Asunto-olojen kehittämisrahaston varojenhankintaa on jo kehitetty aloitteissa esitettyyn suuntaan, mitä valiokunta pitää hyvänä. Valiokunta ei kuitenkaan katso tarkoituksenmukaiseksi rahaston kehittämistä erilliseksi pankiksi.

Toivomusaloitteessa n:o 1695/1991 vp esitettyä vuosittaisesta asuntotuotantotavoitteesta luopumista ja siirtymistä kolmen vuoden rahoituspäätöksiin valiokunta pitää kannatettavana tavoitteena. Hallituksen esityksen mukaan hallituksen tarkoituksena on selvittää mahdollisuu-

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Aula, Bia-

det ilmoittaa kunnille kahden seuraavan vuoden myöntämisvaltuudesta valtiontalouden vahvistettujen menokehysten puitteissa. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että näin tullaan menettelemään. Tämä toteuttaisi pitkälle myös toivomusaloitteessa esitetyn toivomuksen. Siksi valiokunta ehdottaa tämänkin toivomusaloitteen hylättäväksi.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Edelleen ympäristövaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloitteet n:ot 1645, 1668, 1695 ja 1768/1991 vp hylättäisiin.

det, Hautala, Jääskeläinen, Kautto, Korkeaoja, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Särkijärvi, Takala ja Vuorensola sekä varajäsen Toivonen.

Vastalauseita

I

Hallituksen esityksen tavoite asuntohallinnon viranomaisten työnjaon selkiyttämistä ei tällä esityksellä toteudu. Päinvastoin valiokunnan enemmistön hyväksymillä laeilla hajotetaan asunto- ja rakentamishallintoa nykyistä useammille tahoille. Tehtäviä siirretään asuntohallituksesta ympäristöministeriöön, valtiokonttoriin, kansaneläkelaitokseen, tilastokeskukseen, kuntiin ja lääninoikeuksiin.

Asuntohallinto kuten myös muu valtionhallinto on uudistamisen ja toimintojen rationalisoinnin tarpeessa. Koko hallinto on voimakkai-

den muutosten kourissa. Eri selvitysmiesten toimesta tehdään esityksiä, joita ei koordinoita mitenkään. Kukaan ei kannu huolta valtionhallinnon kokonaisuudistuksesta. Kun palapelimäisiä ratkaisuja tehdään, on lopputulos arvailujen varassa. Onko Suomella tähän varaa?

Myös asuntohallinnon uudistaminen noudattaa tätä kaavaa. Organisaatio päätetään muuttaa ensin ja vasta sitten hyväksytään lainsäädäntö, joka on sen toiminnan perustana, jota varten organisaatiota ylipäätään tarvitaan. Vasta asuntopolitiikan sisällön ollessa selvillä voidaan tie-

tää, minkälaisia resursseja tarvitaan. Tämän vuoksi emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön mietinnössä julkilausuman kantaan siitä, että valiokunta on tullut vakuuttuneeksi, että ehdotetun kaltaisessa kevennetyssä hallinnossa kyetään tehokkaasti hoitamaan asumisen tukijärjestelmien ja sosiaalisen asuntotuotannon ja rahoituksen edellyttämät tehtävät. Asuntohallinnon asiantuntemustakaan ei siirretä täysimääräisenä uuteen organisaatioon. Ympäristöministeriön asuntoasioiden korkeimmista virkamiehistä ainakin osa tultaneen nimittämään nykyisen asuntohallinto-organisaation ulkopuolelta ja osa nykyisistä virkamiehistä irtisanoon. Tätä ei voida pitää millään tavalla perusteltuna. Asumistuen siirtäminen kansaneläkelaitokseen ei kuulu tämän lain piiriin. Laki on kuitenkin jo esitysasteella ja toteutuksessa. Tällaista tehtävien siirtoa emme voi hyväksyä, koska ei ole voitu osoittaa, että yleisen asumistuen erityispiirteet otettaisiin Kela-mallissa riittävästi huomioon. Erityisen ongelmallista on, ettei asuntohallituksen henkilöihin sitoutunutta asiantuntemusta haluta tässä yhteydessä hyödyntää.

Asuntohallituksen keskeisenä tehtävänä on ollut valtion lainoittaman asuntotuotannon hinta- ja laatuohjaus. Tällä on säästetty rakentamiskustannuksissa vuosittain 700—1 000 miljoonaa markkaa, mikä on tullut suoraan asukkaiden hyödyksi matalampina asumiskustannuksina. Uudesta hinta-laatuohjausmallista säädetään tulevan asuntotuotantolainsäädännön yhteydessä. Tehtävät siirtyvät ympäristöministeriölle. Hinta- ja laatuohjauksen valvonta tulee jäämään suuressa määrin omistajien ja rakennuttajien vastuulle. Tähän muutokseen saattaa liittyä suuria moraalisia ongelmia, joita valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan millään lailla halunnut pohtia. Laadunvalvonnalta tulevat puuttumaan myös riittävät suunnitteluohjeet, joten hinta- ja laatuohjauksen yhtäaikaisuus ja siten teho vaarantuvat. Tuloksena on tuhlauksia ja kalliimmat asumiskustannukset.

Vaikka asuntolait ovat vielä eduskuntaan tulematta, asuntorahaston suppealla ja teknisellä tehtävämäärittelyllä ollaan luomassa puitteita, jotka rajaavat myös toiminnan sisältöä. Niinpä valiokunnan toivetta siitä, että asuntorahastoa kehitettäisiin joustavaksi ja kysyntätilanteeseen paremmin reagoivaksi niin, että vuosittaisesta asuntotuotantotavoitteesta luovuttaisiin ja siirryttäisiin rahoituspäättöksiin, on pidettävä huonosti lain henkeen sopivana. Itse asiasta olemme kuitenkin samaa mieltä. Asuntorahoituksen

liiallisesta budjettisidonnaisuudesta pitää päästä, jotta voitaisiin paremmin vastata erilaisiin asuntotarpeisiin.

Uusi suppea asuntorahasto ei myöskään tule hoitamaan asuntopolitiikan suuntaamiseksi tarvittavaa kehittämis- ja tutkimustoimintaa. Suomalaisen asuntopolitiikan suurin ongelma on ollut tempoilevuus ja lyhytjänteisyys. Tällä lainsäädännöllä tilanne tulee edelleen heikkenemään.

Asuntohallituksen lakkauttamisen yhteydessä kokonaan työttömäksi jää 30—40 työntekijää. Ensimmäistä kertaa valtionhallinnossa aiotaan luonnollisen poistuman sijasta irtisanomalla tehdä ihmisistä tietoisesti työttömiä. Valtion talouden kannalta tämä on nurinkurista. Valtion keskushallintoa on viimeksi saneerattu maatalushallitus ja työsuojeluhallitus lakkauttamalla. Näiden virastojen työntekijät siirrettiin ministeriön alaisiin työtehtäviin. Erityistä ihmetystä aiheuttaa se, että maatalushallituksen yli 500 työntekijää löysi helposti uusia ja tarpeellisia työtehtäviä ministeriön sisältä, vaikka maa- ja metsätalous työllistää jo ennestään runsaasti virkamiehiä. Maa- ja metsätalouden osuus Suomen ammatissa toimivasta työvoimasta on 8 prosenttia. Heitä palvelee noin 18 000 virkamiestä. Lähes jokaista suomalaista koskettavat asumisen ongelmat jossain elämän vaiheessa. Heitä varten on vajaat 700 virkamiestä, joista nyt tullaan irtisanoon 30—40.

Asuntohallituksen työntekijäjärjestöt ovat omissa asiantuntijalausunnoissaan vastustaneet tapaa, jolla heidän sijoittamisensa uusiin tehtäviin tapahtuu. Koko henkilökunta ensin irtisanoon ja otetaan tämän jälkeen uusina työntekijöinä uusiin tehtäviin. Tätä ei missään tapauksessa voi pitää tarkoituksenmukaisena eikä tasavertaisena kohteluna eri virastojen välillä.

Valiokunnan enemmistö ei myöskään halunnut kiinnittää huomiota tarpeeseen antaa työrauha asuntohallitukselle 1.12.1993 saakka. On ehdottoman tärkeää, että virasto voi koko henkilökuntansa voimin saattaa työt loppuun, ja tarvittaessa pitäisi olla myös mahdollisuus saada joustavasti lisähenkilöstöä, koska mm. uudet tehtävät kuten ylivelkaisten auttaminen aiheuttavat runsaasti ylityötä.

Tämän vuoksi voimaantulosäännöksestä tulee poistaa säännökset ennenaikaisesta voimaantulosta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Siltä varalta, että eduskunta kuitenkin päättää hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset, ehdotamme

että 1. ja 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännösten 2 momentit hylättäisiin.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 1993

**Riitta Myller
Maija Rask**

**Tarja Kautto
Jukka Roos**

II

Yhdyn pääosin niihin näkemyksiin, joita on esitetty ensimmäisessä vastalauseessa.

Perusongelma on se, että asuntohallitus lakkautetaan ennen kuin tiedetään, mitä tehtäviä asuntohallinnolle on tulossa alan lakien kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Asuntohallituksen lakkauttaminen voi olla perusteltua vain, jos tehtävien uusi hoitotapa on tehokkaampi ja parempi muunlaisen organisaation perusteella.

Toivomusaloitteet asuntorahaston kehittämiseksi asuntopankin suuntaan ovat nykyisen pankkikriisin ratkaisuvaihtoehtojen käsittelyn yhteydessä perusteltuja, ja siltä osin olisi mahdollista yhdistää jonkin olemassa olevan valtion omistaman pankin ja asuntorahaston voimavarat.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 1993

Esko Seppänen

