



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Suhdanneluonteinen korjausavustus

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2014



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Suhdanneluonteinen korjausavustus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-262-6 (nid.)
ISBN 978-952-499-263-3 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 020/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen suhdanneluonteisia korjausavustuksia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista ympäristöministeriöllä, asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksella, Tilastokeskuksella sekä Verohallinnolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asia- virheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 12. päivänä kesäkuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen

Tarkastuksen tekijä:

Projektiasiantuntija Isamaria Räsänen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

ympäristöministeriö

Asiasanat:

valtioneuvosto, korjausrakentaminen, elvytyspolitiikka, taloudellinen ohjaus, säädösvalmistelu

Sisällys

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot	7
1 Tarkastuksen tausta	17
2 Tarkastusasetelma	19
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	19
2.1.1 Suhdanneluonteisen korjausavustuksen tavoitteena rakennusalan elvyttäminen	19
2.1.2 Suhdanneavustuksen voimassaoloaika	21
2.1.3 Suhdanneavustuksen valtuudet	23
2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuskriteerit	25
2.3 Tarkastuksen rajaukset, menetelmät ja tarkastusaineisto	27
3 Tarkastushavainnot	30
3.1 Korjausrakentaminen Suomessa	30
3.1.1 Korjausrakentamisen osuus on lähes puolet talonrakentamisen kokonaisarvosta	30
3.1.2 Korjausrakentaminen vaatii usein erilaista osaamista kuin uudisrakentaminen	32
3.1.3 Rakennuksen kunnossapito- ja korjausvastuu ensisijaisesti rakennuksen omistajalla tai haltijalla – valtio pyrkinyt tukemaan omilla toimillaan korjausrakentamista	34
3.2 Suhdanneavustuksen valmistelu	36
3.2.1 Säädösvalmistelun laadusta jouduttiin tinkimään tiukan aikataulun takia	36
3.2.2 Suhdanneavustuksen vaikutusarviointia ei toteutettu eikä vaihtoehtoisia elvytyskeinoja pohdittu	40
3.3 Suhdanneavustuksen toimeenpano ja seuranta	43
3.3.1 Suhdanneavustuksen toimeenpanoon oli olemassa jo valmiiksi toimiva vastuunjako	43
3.3.2 Suuri hakijamäärä johti avustusvaltuuden kasvattamiseen ja avustusten maksamiseen valtion asuntorahastosta	45
3.3.3 ARAn ja kuntien tietojärjestelmät eivät tukeneet riittävästi arvioitua suuremman hakemusmäärän käsittelyä	46
3.3.4 Suhdanneavustuksen muutokset pirstaloivat avustusjärjestelmää	48
3.4 Suhdanneavustuksen vaikuttavuus ja vaikutukset	50
3.4.1 Suhdanneavustuksen tosiasiallisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta on vaikea arvioida indikaattoreiden puuttuessa	50
3.4.2 Suhdanneavustuksen vaikutusten arviointi urakkahintojen hintatasoon vaikeaa puutteellisten tilastotietojen takia	51

3.4.3	Suhdanneavustuksen vaikutusta rakennusalan työllisyyteen ei voida mitata	54
3.4.4	Harmaata taloutta ei huomioitu tarpeeksi suhdanneavustusten toteuttamisen yhteydessä	56
3.4.5	Energiapainotteisen suhdanneavustuksen kysyntä jäi vaatimattomaksi	60
3.4.6	Suhdanneavustus nopeutti päätöksentekoa taloyhtiöissä, muttei edistänyt pitkäjänteistä korjauskulttuuria	64
	Liitteet	70
	Lähteet	88

Tarkastusviraston pöyhävainnot ja kannanotot

Suhdanneluonteinen korjausavustus

Vuonna 2008 taloudellisen tilanteen heikentyessä hallitus päätti laajasta elvytyspaketista, josta osa kohdentui uudis- ja korjausrakentamiseen. Elvytystoimenpiteiden tarkoituksena oli ylläpitää ja edistää rakennusalan työllisyyttä. Rakennusala elvytettiin useilla eri keinoilla, joista eräs oli asuinyhteisöille myönnetty suhdanneluonteinen korjausavustus (suhdanneavustus).

Suhdanneavustuksen tavoitteet olivat hallituksen esityksen HE 2/2009 vp mukaan rakentamisen elvyttäminen ja rakennusalan työllisyyden lisääminen. Lisäksi pyrittiin saamaan käyntiin tarpeellisia parannus- ja korjaustöitä asuntokannan laadun parantamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Suhdanneavustukselle asetettujen tavoitteiden pohjalta muodostettiin tarkastuksen pääkysymys: *Oliko suhdanneavustus tuloksellinen ja tarkoituksenmukainen keino elvyttää rakennusalaä sekä ylläpitää ja parantaa rakennuskannan kuntoa?*

Alun perin erittäin lyhytaikaiseksi suunnitellun suhdanneavustuksen voimassaoloaikaä jatkettiin kaksi kertaa. Suhdanneavustuksia myönnettiin kahdessa eri muodossa vuosina 2009–2010: Kaikkia sellaisia asuinyhteisöjen parannus- ja korjaustoimenpiteitä, joiden arvioidut kustannukset ylittivät 5 000 euroa, voitiin avustaa 10 prosentin suhdanneavustuksella. Puolestaan 15 prosentin energiapainotteista suhdanneavustusta sai energiatehokkuutta edistäviin toimenpiteisiin. Energiapainotteisella suhdanneavustuksella avustettavat toimenpiteet oli määritelty erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Kunnat toimivat pääasiallisina valtionapuviranomaisina. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) myönsi avustuksen silloin, kun avustus myönnettiin kunnalle tai kuntayhtymälle. ARA:n tehtäviin kuului myös avustusvaltuuksien osoittaminen ja avustusten maksaminen kunnille. Lisäksi ARA ohjasi ja valvoi kuntien toimintaa. Suhdanneavustuksia maksettiin kaikkiaan 259,9 miljoonaa euroa. Avustuksia maksettiin sekä valtion talousarviosta että talousarviotalouden ulkopuolisesta valtion asuntorahastosta.

Suhdanneavustus lisäsi asuinyhteisöjen korjausrakentamista ja vaikutti myönteisesti rakennusalan työllisyyteen ja asuntokannan laatuun

Tarkastuksen perusteella suhdanneavustus vaikutti ennen kaikkea jo etukäteen suunniteltujen tai valmisteltujen korjaushankkeiden toteuttamiseen: asuntoyhteisöt, pääasiassa asunto-osakeyhtiöt, aikaistivat ja nopeuttivat etukäteen suunniteltuja korjaushankkeita suhdanneavustuksen takia. Suhdanneavustuksella lisättiin entisestään korjausrakentamisen kysyntää.

Suhdanneavustus vaikutti nopeuttavasti asunto-osakeyhtiöiden päätöksentekoprosessiin siten, että myös jo pidempään suunniteltuja ja valmisteltuja korjaushankkeita saatiin suhdanneavustuksen myötä liikkeelle. Toisaalta korjaushankkeita ei juurikaan pystytty aloittamaan puhtaalta pöydältä suhdanneavustuksen lyhyen voimassaolon takia. Tarkastushavaintojen perusteella suhdanneavustuksen toteuttamisessa olisikin tullut ottaa huomioon paremmin asuinyhteisöjen korjausrakentamisen prosessi.

Vaikka suhdanneavustus lisäsi korjausrakentamisen kysyntää, tilastotietojen puutteellisuuden takia elvytyskeinoksi tarkoitetun suhdanneavustuksen kokonaisvaikutusta rakennusalan työllisyyteen ei voida arvioida. Suhdanneavustuksen esitetyt työllisyysvaikutukset ovat laskennallisia, eli ne eivät kerro toteutuneita työllisyysvaikutuksia. Rakennusalan työllisyyden tilastoinnin tason perusteella ei pystytä selvittämään, millaisia vaikutuksia suhdanneavustuksella oli rakennusalan työllisyyteen ja ulkomaisten yritysten ja työntekijöiden määrään.

Tarkastusvirasto katsookin, ettei ole tarkoituksenmukaista luoda sellaista harhaanjohtavaa käsitystä, että valtionhallinnolla olisi tiedossa suhdanneavustuksen tosiasiallinen vaikuttavuus työllisyyteen.

Suhdanneavustus ei tukenut pitkäjänteistä korjausrakentamista taloyhtiöissä

Suhdanneavustuksen voimassa ollessa oli jo laadittu *Korjausrakentamisen strategia 2007–2017*. Olisikin ollut loogista, että myös elvytystilanteen aktualisoiduttua toteutettavat toimenpiteet olisivat olleet korjausrakentamisen strategian mukaisia ja edistäneet suunnitelmallista ja pitkäjänteistä kunnossapito- ja korjauskulttuuria. Tarkastushavaintojen perusteella näin ei kuitenkaan tapahtunut. Rakennusalan elvytystilanteissa käytettävien keinojen hyväksyttävyyden ja tuloksellisuuden kannalta tulisi varmistaa, että elvytyskeinot olisivat muiden rakentamiseen liittyvien strategioiden mukaisia. Elvytyskeinojen tulisi olla sellaisia, että ne läpäisisivät myös normaalina aikana kustannus-hyötyanalyysin.

Suhdannepoliittisena keinona käytettävä lyhytaikainen korjausavustusjärjestelmä ei tarkastusviraston näkemyksen mukaan tue pitkäjänteistä kiinteistön kunnossapitoa ja kehittämistä. Tarkastushavaintojen perusteella suhdannevälineenä toimiva korjausavustus voi tuoda pikemminkin epävarmuutta taloyhtiöiden toimintaan: koska taloyhtiöillä ei ole tietoa siitä, millaisia tukimuotoja milloinkin on olemassa, taloyhtiöillä ei ole kannustinta pidemmän aikavälin suunnitelmalliseen kiinteistöjen korjaamiseen ja kehittämiseen. Tarkastuksen perusteella suhdanneavustuksen toteutuksessa elvytykseen ja rakennuskannan kuntoon liittyvät tavoitteet näyttivätkin olevan ristiriidassa keskenään.

Haluttaessa panostaa taloyhtiöiden pitkäjänteisempään kiinteistöjen korjaamiseen ja kehittämiseen korjausrakentamisen strategian mukaisesti suhdanteista riippumatta olisi valtiontalouden kannalta kustannustehokkaampaa ja vaikuttavampaa kohdentaa ohjauskeinoja korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen. Taloyhtiöiden ei tulisi olettaa automaattisesti, että valtion tehtävänä on osallistua yksityisten omistamien kiinteistöjen kunnossapitoon. Olisikin tarkoituksenmukaista, että taloyhtiöt havahtuisivat entistä enemmän huomaamaan kiinteistöjen oikea-aikaisen korjaamisen tärkeyden, tehdäänpä se sitten yksityisellä tai julkisella rahoituksella.

Perustelut suhdanneavustuksen käyttööntotomiselle eivät olleet täysin johdonmukaisia

Vuonna 2008 vapaarahoitteisen uudisasuntotuotannon aloitukset pienenevät merkittävästi, ja tilanteen pelättiin johtavan rakennusalan työttömyyden rajuun kasvuun. Korjausrakentamisessa puolestaan oli ollut vuosina 2007–2008 patoutuneita kasvupaineita, sillä korjausrakentamisen kysyntä oli vilkasta, mutta korjaushankkeisiin oli vaikeaa saada tarjouksia ja työvoimaa. Siitä huolimatta päädyttiin elvyttämään korjausrakentamista suhdanneavustuksen avulla ajatellen, että työvoimaa ja toimijoita siirtyisi uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen.

Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että korjaus- ja uudisrakentamisen työmarkkinat ovat pitkälti toisistaan erilliset markkinat. Korjausrakentamisessa tarvittava osaaminen on pääasiassa erilaista uudisrakentamiseen verrattuna. Myös yritystasolla toimijat eivät ole samoja uudis- ja korjausrakentamisessa. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että asunto-osakeyhtiöillä on usein tapana pyytää urakkatarjouksia tutuilta ja turvallisilta urakoitsijoilta, mikä ei myöskään edistä uusien toimijoiden tuloa alalle lyhyellä aikavälillä. Elvytystoimien kohdistamista korjausrakentamiseen ei voi perustella myöskään sillä, että korjausrakentaminen olisi

uudisrakentamista työvoimavaltaisempaa. Suhteessa käytettyyn rahamäärään korjausrakentaminen työllistää asiantuntijoiden mukaan saman verran kuin uudisrakentaminen.

Tarkastuksen perusteella ei ole siten lainkaan selvää, että uudisrakentamisen puolelta työvoimaa ja toimijoita siirtyisi korjausrakentamiseen kovinkaan helposti. Varsinkin lyhyellä aikavälillä siirtyminen vaikuttaa epätodennäköiseltä.

Korjaus- ja uudisrakentamisen erilliset työmarkkinat merkitsevätkin sitä, että suhdanneluonteinen, valtiontaloudellisesti merkittävä korjausavustus voi aiheuttaa liikakysyntää. Tällöin syntyy suurempi riski siitä, että korjausavustus, jolla on suhdannepoliittisia tavoitteita, nostaa korjaushankkeiden urakkahintoja.

Elvytyskeinon kattava jälkikäteinen arviointi ja sen dokumentointi olisi hyödyllistä päätöksenteon tietopohjaksi syklisesti tapahtuvien elvytystilanteiden kannalta

Suhdanneavustuksen käyttöönottoa perusteltiin 1990-luvulla käytössä olleen 10 prosentin korjausavustuksen hyvillä kokemuksilla. Tästä ei kuitenkaan ollut laadittu kattavaa jälkikäteistä vaikutusarviointia. Vuonna 2008 suhdanneavustuksen valmistelussa mukana olleet keskeiset virkamiehet olivat olleet valmistelemassa myös 1990-luvun 10 prosentin avustusta. Suhdanneavustuksen valmistelun tietopohja perustuikin pitkälti virkamiesten kokemusperäiseen tietoon. Valmistelu toteutettiin ympäristöministeriössä virkamiestyönä, minkä lisäksi asuntonministeri osallistui suhdanneavustuksen valmisteluun poikkeuksellisen intensiivisesti.

Elvytyspäätös ja suhdanneavustuksen valmistelu toteutettiin erittäin tiukassa aikataulussa, joten säädösvalmistelun laadukkuudesta jouduttiin tinkimään ja esimerkiksi vaikutusarviointi jäi erittäin pinnalliseksi muodollisuudeksi. Suhdanneavustuksen valmistelussa ei myöskään arvioitu suhdanneavustukselle vaihtoehtoisia toteutuskeinoja, kuten esimerkiksi julkisten rakennusten korjaushankkeiden avustamista.

Päätöksenteon ja valmistelun läpinäkyvyyden takia olisi ollut kuitenkin toivottavaa, että käytössä olisi ollut dokumentoitua tietoa 1990-luvun korjausavustuksen vaikutuksista. Lisäksi suhdanneavustukseen liittyvän päätöksenteon perusteluja olisi ollut hyvä dokumentoida yleisemminkin.

Kiire säädösvalmistelussa sekä heikko tietopohja muodostavat yleisesti riskin siitä, että poliittiset linjaukset rajaavat tarpeettomasti mahdollisuuksia avoimelle ja laadukkaalle säädösvalmistelulle. Tässäkin tarkastuksessa suhdanneavustuksen valmistelun parempi kirjallinen dokumentointi olisi helpottanut päätöksentekoketjun hahmottamista: suhdanneavustuksen

valmistelun vaiheista olisi tullut saada johdonmukaisemmin ja selkeämmin esille se, kuinka tehtäessä elvytyspäätös päädyttiin elvyttämään korjausrakentamista ja vielä tarkemmin asuinyhteisöjen korjausrakentamista.

Tietopohjan koostuminen pitkälti kokemuseräisestä tiedosta on riski myös sen takia, että valmistelussa oltiin riippuvaisia muutamista keskeisistä virkamiehistä. Olisi voinut olla mahdollista, etteivät 1990-luvulla korjausavustuksen valmistelussa mukana olleet virkamiehet olisi olleet enää käytettävissä. Tällöin kokemuseräistäkin tietoa ei olisi pystytty hyödyntämään, mikä olisi kaventanut entisestään päätöksenteon tukena käytettyä tietopohjaa.

Eräs vaihtoehtoinen, selvittämisen arvoinen elvytyskeino korjausrakentamisen toimialan sisällä olisi ollut julkisen sektorin rakennuskannan korjausten merkittävämpi avustaminen. Tarkastuksen perusteella tosin kyseisenä ajankohtana keino olisi tuskin ollut vaikuttavampi: esimerkiksi kosteus- ja homevaurioista aiheutuvien haittojen huomioimiseen ja korjausprosessiin on liittynyt useita epäkohtia, jotka ovat vaikeuttaneet rakennuksen terveelliseksi saamista. Vuodesta 2010 lähtien ympäristöministeriön johtamassa, poikkihallinnollisesti toteutettavissa Kosteus- ja hometalkoissa on pystytty kuitenkin sisällyttämään avustusjärjestelmään sellaisia mekanismeja, joilla taataan korjaushankkeiden parempi onnistuminen ja sisäilmaongelmien poistuminen. Julkisen sektorin rakennuskantaan liittyvätkin mittavat terveysvaikutukset. Jatkossa, jos taantumaan jouduttaessa päätetään elvyttää rakennusala, tulisikin pohtia mahdollista valtiontuen suuntaamista enemmän julkisen sektorin rakennuskantaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että kattava avustuksen jälkikäteen vaikutusarviointi palvelisi vastaavanlaisissa tulevilla elvytystilanteissa merkittävästi päätöksenteon tietopohjaa ja edistäisi laadukasta säädösvalmistelua. Myös itsenäisen vaikutusarviointiyksikön olemassaolo ja sen asiantuntijuuden hyödyntämisen mahdollisuus voisi parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja uskottavuutta kriisitilanteissa, joissa joudutaan tekemään merkittäviä päätöksiä nopealla aikataululla.

Vakiintuneet toimintatavat ARAn ja kuntien välillä edistivät suhdanneavustuksen implementointia – arvioitua suurempi hakijamäärä kuitenkin hallinnolle raskas

Suhdanneavustuksen voimassaoloaikaa jouduttiin jatkamaan kaksi kertaa, sillä vuoden 2009 loppuun mennessä avustushakemuksia oli tullut noin 22 000 kappaletta, mikä oli lähes nelinkertainen määrä verrattuna 5 000–6 000 alkuperäiseen avustuspäätösarvioon. Alkuperäinen avustusvaltuus oli ollut 125 miljoonaa euroa, mutta päätettäessä myötää avustus kaikille kriteerit täyttävälle hakijoille lopullisen avustusvaltuuden tarve oli kaksinkertainen, eli 250 miljoonaa euroa.

Suhdanneavustusprosessin toteuttamiseen liittyvä vastuujako oli tarkoituksenmukainen, sillä ARAn ja kuntien välillä oli jo valmiiksi olemassa vakiintuneet toimintatavat avustusprosessin toteuttamiseen. ARAn rooli tiedotuksen järjestämisessä vaikutti merkittävästi siihen, että jaettu tieto suhdanneavustuksista oli riittävää ja saavutti kunnat ripeästi. Ongelmana oli kuitenkin se, että suhdanneavustus tuli ylimääräiseksi tehtäväksi ja se tuli pystyä hoitamaan olemassa olevilla resursseilla ja tietojärjestelmillä. Suhdanneavustuksen toimeenpano merkitsikin sekä kunnissa että ARAssa runsasta ylityön määrää, minkä lisäksi jouduttiin tekemään sisäisiä henkilöjärjestelyjä.

Suhdanneavustuksen hallinnollisen raskauden syynä oli nimenomaan saapuneiden avustushakemusten valtava määrä. Avustusprosessissa käytössä olleiden tietojärjestelmien takia manuaalisen työn määrä oli suuri sekä kunnissa että ARAssa, mikä hidasti avustusten ja maksatuspäätösten käsittelyä. Lisäksi manuaalisen työn ja kireästä aikataulusta aiheutuneen kiireen takia inhimillisten virheiden tapahtumisen todennäköisyys oli suuri. Toisaalta suhdanneavustuksen joustavat ehdot helpottivat kuntien ja ARAn työtä verrattuna vuosittain myönnettävien avustusten käsittelyyn. Tarkastusvirasto pitää meneillään olevaa ARA-tukien sähköistämishanketta tärkeänä avustusprosessin tehostamisen ja tietojen eheyden kannalta.

Suhdanneavustuksen voimassaoloajan jatkaminen ja ehtojen muuttaminen pirstaloivat elvytyskeinoa ja vaikeuttivat muun muassa kuntien antamaa ohjeistusta ja neuvontaa: kunnissa vallitsi jonkin verran epävarmuutta siitä, miten asuinyhteisöjä tulisi ohjeistaa suhdanneavustuksen ehtojen muuttuessa useamman kerran lyhyen ajan sisällä. Suhdanneavustuksen muutoksista aiheutunutta epävarmuutta ei voida pitää avustusjärjestelmän toimivuuden kannalta hyvänä asiana.

Suhdanneavustukselle varatun 125 miljoonan euron maksaminen valtion asuntorahastosta oli ongelmallista kehysmenettelyn kannalta

Suhdanneavustusta maksettiin yhteensä 125 miljoonaa euroa valtiontalouden ulkopuolisesta valtion asuntorahastosta. Tarkastusvirasto on jo aikaisemmin kehysmenettelyn vaikuttavuutta koskevassa tarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, millaisia vaikutuksia elvytystoimenpiteillä oli finanssipolitiikan toteuttamisen kannalta. Ei ole osoitettavissa johdonmukaista perustetta sille, että asuntorahaston kautta maksettavat siirtomenot eivät kuuluneet kehysrajoitteen piiriin. Johdonmukaista, läpinäkyvää ja vaikuttavan finanssipolitiikan kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että kaikki menot kuuluisivat yhtäläisesti finanssipoliittisten sääntöjen piiriin. Poikkeuksellisen suhdannekehityksen edellyttämät joustot olisi sisällytettävä itse sääntöjärjestelmään.

Energiapainotteisen 15 prosentin suhdanneavustuksen kiireinen aikataulu ja tiukat ehdot rajoittivat merkittävästi avustusmuodon kysyntää

Energiapainotteisen suhdanneavustuksen kannustinvaikutus ei osoittautunut kovinkaan merkittäväksi. Kokonaisuus, jossa asetuksella tarkemmin määritellyt avustettavat toimenpiteet tuli toteuttaa erittäin tiukassa aikataulussa, vaikutti siihen, että energiapainotteisen suhdanneavustuksen kysyntä ei ollut arvioidulla tasolla. Avustukselle varattua määrärahaa jäi käyttämättä 12,3 miljoonaa euroa, mikä oli noin 30 prosenttia varastusta määrärahasta.

Tarkastushavaintojen perusteella taloyhtiöillä ei ollut ensinnäkään tarpeeksi tietämystä energiatehokkuutta parantavien toimenpiteiden vaikutuksista, jotta energiapainotteinen suhdanneavustus olisi herättänyt tarpeeksi kiinnostusta. Energiatehokkuutta parantaviin korjaustoimenpiteisiin ryhtyminen vaatii yleensä aikaa ja perehtymistä taloyhtiöissä, eivätkä tällaiset päätökset ehdi asiantuntijoiden mukaan erittäin lyhytaikaisen avustusjärjestelmän sykliin.

Toiseksi asetuksella määritellyt avustettavat toimenpiteet koettiin erittäin laajoiksi ja kalliiksi, minkä lisäksi toimenpiteiden takaisinmaksuaika saattoi olla liian kaukana tulevaisuudessa. Taloyhtiöt joutuivat lisäksi odottamaan avustuspäätökseen saakka vahvistusta lopullisesta avustusprosentista. Lopullinen avustusprosentti olikin joissain tapauksissa pienempi kuin 15 prosenttia.

Toisaalta energiatehokkuuden parantaminen on taloudellisinta juuri muiden korjaustoimenpiteiden yhteydessä, eikä ehjää ja toimivaa rakennetta pääsääntöisesti kannata lähteä muuttamaan energiansäästön vuoksi. Jos tilaisuus energiansäästötoimenpiteiden toteuttamiseen jätetään käyttämättä korjausten yhteydessä, siirretään samalla seuraava mahdollisuus pitkälle tulevaisuuteen. Toimenpiteiden siirtyminen puolestaan vaikeuttaa osaltaan asetettujen kansallisen ilmasto- ja energiastrategian tavoitteiden saavuttamista. Tuettaessa asuinyhteisöjen korjaustoimintaa ensin yleisellä 10 prosentin suhdanneavustuksella ja vasta sen jälkeen varsinaisesti energiatehokkuutta parantavalla avustuksella menetettiin joiltakin osin mahdollisuus toteuttaa näissä kohteissa erityisiä energiansäästötoimenpiteitä. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaakin siltä, että suhdanneavustuksen elvytystavoitteet olivat osittain ristiriitaisia energiatehokkuustavoitteiden kanssa.

Tarkastusvirasto toteaa, että energiapainotteinen suhdanneavustus oli kansallisen ilmasto- ja energiastrategian mukainen, mutta avustuksen toimeenpano ei ollut tuloksellista, sillä siinä ei otettu tarpeeksi huomioon asuinyhteisöjen mahdollisuuksia toteuttaa energiatehokkuutta edistäviä korjaushankkeita.

Suhdanneavustus oli voimassa harmaan talouden harjoittamisen kannalta otollisilla markkinoilla

Harmaan talouden suhteellinen osuus rakentamisessa kasvaa asiantuntijoiden mukaan taantumassa. Toisaalta suhdanneavustuksen voimassa ollessa rakennusalalla oli jo yleisesti otettu käyttöön joitakin harmaan talouden torjuntakeinoja, esimerkiksi tilaajavastuu, joilla pyrittiin puuttamaan rakennusalalla vallitsevaan harmaan talouden ongelmaan.

Viranomaishavaintojen perusteella suhdanneavustusta saaneiden taloyhtiöiden korjaushankkeissa esiintyi käytössä olleista keinoista huolimatta lakisäätteisten velvollisuuksien laiminlyöntiä. Korjausrakentamisen puolella toimijat ovat pääsääntöisesti vielä erittäin pieniä, joten korjaushankkeet koostuvat lähes poikkeuksetta alihankintaurakoista. Tämä on vaikeuttanut huomattavasti kokonaisurakan ja siihen liittyvien velvollisuuksien jakautumisen hahmottamista eri osapuolille.

Lisäksi sekä etujärjestöjen että viranomaishavaintojen perusteella ulkomaisten yritysten ja työvoiman määrä lisääntyi Suomessa kyseisen ajanjakson aikana. Tosin ulkomaisen työvoiman ja yritysten tarkkaa määrää ei pystytä vielä nykyisinkään sanomaan.

Vaikka osa ulkomaisista yrityksistä ja työntekijöistä hoitaa lakisäätteiset velvollisuudet ansiokkaasti, Verohallinnolla ei ole ollut lainsäädännön

puitteissa kunnollisia mahdollisuuksia varmistua siitä, että Suomeen verotettaviksi kuuluvat tulot ilmoitetaan ja että niistä määrättävät verot kertyvät. Harmaan talouden torjuntaohjelman ja sen myötä käyttöön otetun veronumerojärjestelmän sekä vuonna 2014 käyttöön otettavan kuukausittaisen ilmoitusmenettelyn myötä ulkomaisen työllisyyden tilastointia ja verovelvoitteiden hoitamisen seuraamista pyritään kuitenkin tehostamaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että tiedettäessä harmaan talouden aiheuttamat ongelmat valtion tulisi korjausrakentamisen avustusjärjestelmissä pyrkiä ehkäisemään kattavasti harmaata taloutta. Harmaa talous tulisi huomioida avustuksia suunniteltaessa ja valmisteltaessa siten, että mitä valtiontaloudellisesti ja kansantaloudellisesti merkittävämpi avustus on kyseessä ja mitä suurempi todennäköisyys on harmaan talouden esiintymiseen, sitä enemmän tulisi pyrkiä kitkemään edellytyksiä harmaan talouden harjoittamiselta. Harmaan talouden huomioiminen avustusjärjestelmissä edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä ympäristöministeriöltä, ARAlta ja Verohallinnolta.

Korjausrakentamisen tilastointi ei ole riittävää sen merkittävyyteen nähden

Tarkastuksessa tuli esille, että suhdanneavustuksen vaikutusta urakkahintoihin ei voida tarkasti arvioida, sillä tällä hetkellä ei ole olemassa indeksiä, joka seuraisi korjausrakentamisen urakkahintojen kehittymistä. Tarkastushavaintojen perusteella voidaan kuitenkin suuntaa antavasti todeta, että suhdanneavustukset nostivat jossain määrin korjaushankkeiden urakkahintoja.

Korjausrakentamisen tilastoinnin taso on jäänyt yleisesti jälkeen uudisrakentamisen tilastoinnin tasosta. Kuitenkin korjausrakentamisen osuuden kasvaessa talonrakentamisessa yhä suuremmaksi tulisi tilastointia kehittää. Toteutettaessa valtiontaloudellisesti merkittäviä asuntopoliittisia toimenpiteitä korjausrakentamisen toimialalla olisi erittäin tärkeää, että toimenpiteiden vaikutuksia rakennuskantaan ja korjausurakoiden hintatason kehittymiseen voitaisiin arvioida.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan jatkossa tulisi arvioida mahdollisuutta kehittää korjausrakentamiseen urakkahintaindeksi, joka mahdollistaisi paremman korjausrakentamisen hintatason seuraamisen. Indeksille olisi käyttöä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Urakkahintaindeksi olisi myös hyvä työkalu valtion toteuttamien tukitoimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioinnissa. Asiantuntijoiden mukaan hintaindeksin kehittäminen olisi hyvinkin mahdollista, vaikkakin uudisrakentamisen hintaindeksiä haastavampaa.

Tarkastusviraston suositukset

1. Ympäristöministeriön tulisi kiinnittää huomiota jatkossa elvytyskeinojen kattavaan jälkikäteisarviointiin.
2. Mahdollisissa rakennusalan elvytystilanteissa ympäristöministeriön tulisi arvioida valtiontuen suuntaamista entistä enemmän julkisen sektorin rakennuskannan korjauksiin.
3. Asuinyhteisöjen pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen korjauskulttuurin edistämiseksi valtion ohjauskeinojen painopisteen tulisi olla vahvemmin korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa.
4. Korjausrakentamisen tilastoinnin tasoa tulee kehittää. Ympäristöministeriön ja Tilastokeskuksen tulisi arvioida mahdollisuutta kehittää korjausrakentamisen urakkahintaindeksi.
5. Ympäristöministeriön olisi yhdessä ARAn ja Verohallinnon kanssa kiinnitettävä riittävästi huomiota valtiontaloudellisesti ja kansantaloudellisesti merkittävässä korjausavustusjärjestelmissä harmaan talouden ehkäisemiseen.

1 Tarkastuksen tausta

Valtiontalouden tarkastusviraston *Tarkastussuunnitelmassa 2013–2017* on määritelty tarkastuksen yleisiä strategisia painopisteitä. Eräs tarkastuksen painopisteistä kohdistuu valtion siirtomenoihin, jotka muodostavat noin 2/3 valtion kaikista menoista. Lisäksi tarkastussuunnitelmassa on linjattu, että lainsäädännön laatu on yksi pysyvä tarkastusalue.¹

Suhdanneluonteinen korjausavustus (suhdanneavustus) oli lyhyen mää-
räajan voimassa ollut valtiontuki, joka muodosti euromäärältään kuitenkin
valtiontaloudellisesti huomattavan kokonaisuuden. Suhdanneavustuksen
arviomäärärahan suuruus oli 11,6 prosenttia ympäristöministeriön pääluo-
kan määrärahoista vuoden 2009 talousarviossa. Kyse on siten merkittävästä
valtiontaloudellisesta siirtomenosta ympäristöministeriön hallinnonalal-
la.

Elvytyskeinona käytetty suhdanneavustus mielletään helposti määräai-
kaiseksi ja kertaluonteiseksi avustusmuodoksi. Suhdanneavustus otettiin
kuitenkin vuonna 2009 toistamiseen käyttöön: vuosina 1993–1994 myön-
nettiin pääasiassa 10 prosentin suuruista korjausavustusta asunto-
osakeyhtiöille. 10 prosentin korjausavustuksen tarkoituksena oli 90-
luvulla tukea rakentamista Suomen ollessa lamassa. Lisäksi tarkastuksen
aloittamisen jälkeen hallitus päätti vuoden 2013 loppupuolella tukea ra-
kennusalan työllisyyttä ja korjausrakentamista määräaikaisella asuinra-
kennusten korjaamisen käynnistysavustuksella, yhteensä 115 miljoonalla
eurolla, vuosina 2013–2014.

Kertaluonteiseksi ajatellulla mutta käytännössä kuitenkin jo useamman
kerran toteutetun suhdanneavustuksen tuloksellisuudella on valtiontalou-
dellista merkitystä. Talouden toimiessa syklisesti elvytystilanteet tulevat
toistumaan myös tulevaisuudessa. Suhdanneavustuksen hyödyntäminen
tulisikin olla valtiontaloudellisesti perustellulla ja kestäväällä pohjalla käy-
tettäessä sitä toistuvana elvytyskeinona.

Suhdanneavustuksen yhteydessä tulee kiinnittää huomiota myös laaduk-
kaaseen lainsäädäntöön tai pikemminkin laadukkaaseen sääntelyyn ylei-
semmin. Suhdanneavustus ei ollut sääntelyä perinteisessä velvoitesäänte-
lyn muodossa, mutta taloudellisen ohjauskeinon käyttäminen julkisen val-
lan väliintulokeinona markkinoiden toiminnan edistämiseksi edellyttää
usein myös erillistä lainsäädäntöä taakseen. Suhdanneavustuksen toteut-
tamiseksi oli säädettävä laki suhdanneavustuksen myöntämisen perusteis-

¹ *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastussuunnitelma 2013–2017.*

ta. Lisäksi on hyvä huomioida, että myös taloudellisen ohjauskeinon valmistelussa tulee huomioida samalla tapaa hyvän hallinnon periaatteet, joihin myös laadukkaan sääntelyn edellytykset perustuvat.

Suhdanneavustuksella on vielä oma ulottuvuuteensa: suhdanneavustus toteutettiin tilanteessa, jossa vaadittiin erittäin nopeasti merkittäviä päätöksiä. Erilaiset katastrofit ja kriisitilanteet vaativat erittäin nopeita ja yleensä laajoja toimia, mikä tekee laadukkaan sääntelyn valmisteleminen ja toteuttamisesta haastavaa. Vuoden 2008 tilanne asetti siten suhdanneavustuksen valmistelulle omat erityiset rajoitteensa.

Kokonaisuudessaan tarkastuksen tavoitteena oli saada tietoa suhdanneavustuksen toimivuudesta rakennusalan elvytyksessä vuosina 2009–2010. Tarkastuksen tulokset antavat hyödyllistä tietoa sekä finanssipolitiikan hyvydestä että suhdannepoliittisen elvytyskeinon vaikutuksista rakentamiseen.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Suhdanneluonteisen korjausavustuksen tavoitteena rakennusalan elvyttäminen

Finanssikriisi vaikutti voimakkaasti vuoden 2008 lopulla Suomen reaali-talouteen ja rakennusalaan. Talonrakentamisessa aloitukset vähenivät rajusti, ja uhkana oli suuri rakennusalan työttömyys vuonna 2009. Uhkakuvien seurauksena hallitus päätti elvyttää rakennusalaan. Elvytystoimenpiteet kohdistuivat sekä uudis- että korjausrakentamiseen. Suhdanneavustus oli yksi hallituksen vuoden 2009 luottamuspaketin yhteydessä käyttöönotetuista rakennusalan elvytyskeinoista.² Avustus käsiteltiin vuoden 2009 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä, ja se kuului yhteisöille myönnettävinä valtionavustuksina valtion siirtomenoihin. Suhdanneavustuksista säädettiin lailla suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (178/2009), jäljempänä suhdanneavustuslaki.

Suhdanneavustuksen tavoitteena oli hallituksen esityksen HE 2/2009 vp mukaan elvyttää rakentamista ja lisätä rakennusalan työllisyyttä. Lisäksi avustuksen tavoitteeksi oli asetettu tarpeellisten parannus- ja korjaustöiden käyntiin saaminen asuntokannan laadun parantamiseksi ja ylläpitämiseksi.³

Kuten suhdanneavustuslain nimestäkin ilmenee, suhdanneavustusta myönnettiin eräiden asuinrakennusten korjauksiin. Avustusta myönnettiin asuinrakennuksille, joissa oli vähintään kaksi asuinhuoneistoa. Lisäksi edellytyksenä oli, että vastuu korjaustoimenpiteistä kuului yhteisölle. Yksittäisille kotitalouksille ei myönnetty kyseistä avustusta.

Suhdanneavustusta myönnettiin kahdessa eri muodossa. Alun perin suhdanneavustuksen suuruus oli 10 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista.⁴ Suhdanneavustuksen saamisen ehtoja oli rajoitettu ainoastaan siten, että arvioitujen parannus- ja korjaustoimenpiteiden kustannusten tuli olla vähintään 5 000 euroa. Avustuksen saamisen ehdoiksi ei ollut asetettu

² *Sinivihreän hallituksen vuoden 2009 I lisätalousarvioesityksen luottamuspaketti 30.1.2009.*

³ *HE 2/2009 vp, s.1.*

⁴ *Hyväksyttävät kustannukset saivat olla korkeintaan toteutuneiden kustannusten suuruiset.*

esimerkiksi pakollisia teknisiä edellytyksiä energiatehokkuudelle. Yleisenä edellytyksenä hallituksen esityksessä oli todettu ainoastaan se, että korjaustoimenpiteiden tuli olla energiatehokkuuden kannalta hyväksyttäviä.

Suhdanneavustuksen ehtoja muutettiin samalla, kun suhdanneavustuksen voimassaoloaika pidennettiin. Suhdanneavustuksen toinen myöntämisen muoto oli 15 prosentin energiapainotteinen suhdanneavustus.⁵ Energiapainotteisia suhdanneavustuksia oli mahdollista saada ainoastaan toimenpiteisiin, joilla oli asuinrakennusten energiatehokkuutta parantava tai haitallisia päästöjä vähentävä vaikutus taikka joilla otettiin käyttöön uusiutuvaa energiaa.⁶ Avustettavista toimenpiteistä säädettiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella suhdanneluonteisista korjausavustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (1072/2009). Avustuksen suuruus oli 15 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista, ellei erityisestä syystä ollut tarpeen myöntää avustusta pienempänä.

Suhdanneavustuksia jakavina valtionapuviranomaisina toimivat pääasiassa kunnat. Asuinrakennuksen sijaintikunnan tuli myöntää ARAn ilmoittamat käytettävissä olevat avustusosuudet.⁷ ARAn tuli kuitenkin myöntää avustukset sellaisissa tapauksissa, joissa avustus myönnettiin kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunnille kuului myös lain mukaan seurantavelvollisuus avustusvarojen käyttämisestä. Käytännössä tämä tapahtui kuittimenettelyn kautta. ARAn tehtävänä oli ohjeistaa ja valvoa kuntien menettelyä avustusten myöntämisessä ja avustuksiin liittyvissä asioissa. Käytännössä ARA neuvoikin laajamittaisesti kuntia ja isännöitsijöitä.⁸

Suhdanneavustusprosessista on hyvä huomioida se seikka, että avustukset maksettiin jälkikäteen toteutuneiden korjaustoimenpiteiden kustannusten mukaan. Asuinrakennuksen omistavilla yhteisöillä oli jatkuva hakuaika suhdanneavustuksissa, mutta kunnat pystyivät hakemaan valtuusosuutta tiettyinä määräaikoina.

⁵ *Jatkossa 10 prosentin avustuksesta puhutaan selvyyden vuoksi 10 prosentin suhdanneavustuksena ja 15 prosentin avustuksesta energiapainotteisena suhdanneavustuksena. Käytettäessä pelkästään termiä ”suhdanneavustus” viitataan molempiin avustusmuotoihin.*

⁶ *HE 184/2009 vp, s. 2.*

⁷ *Kunnat siis hakivat vireille tulleiden hakemusten perusteella tarvittavaa avustusvaltuutta ARAlta, joka jakoi käytettävissä olevan avustusvaltuuden perusteella määrärahaosuudet kunnille.*

⁸ *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toimintakertomus 2009, s. 3.*

2.1.2 Suhdanneavustuksen voimassaoloaika

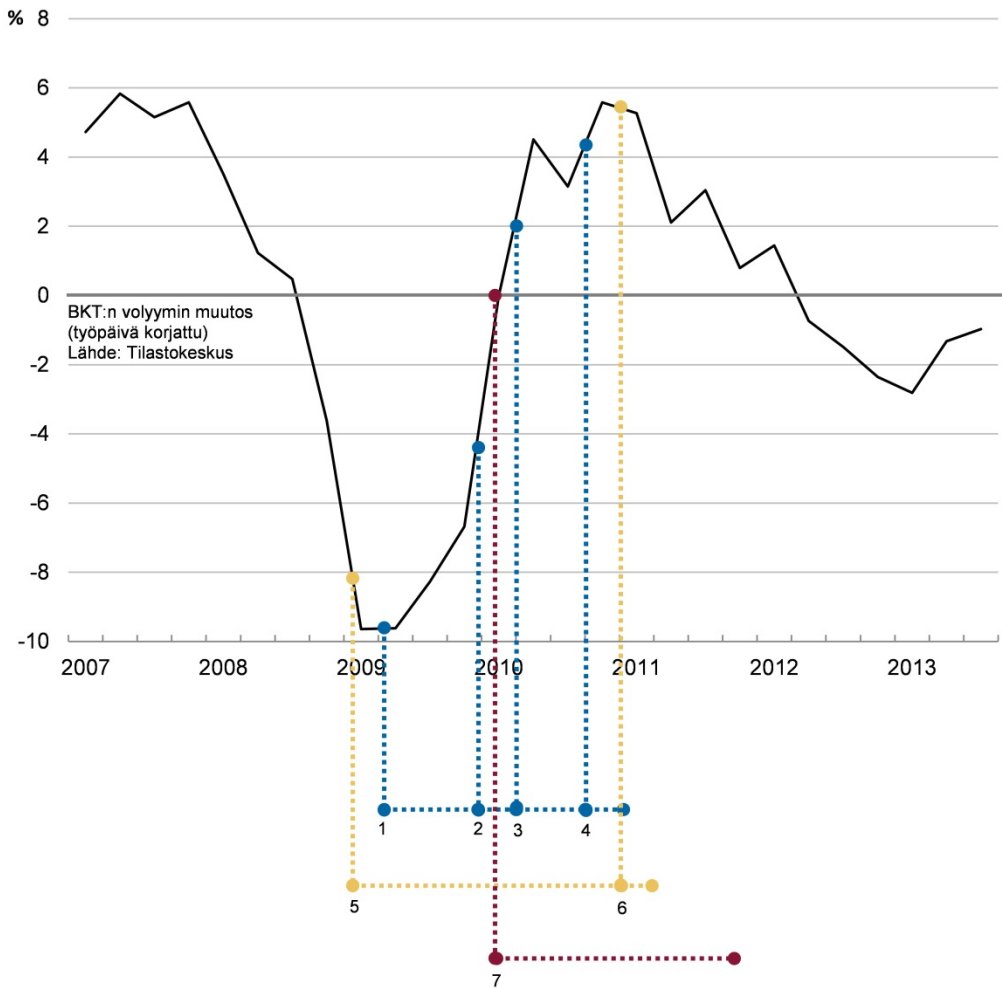
Suhdanneavustus oli suunniteltu erittäin lyhytaikaiseksi korjausavustusmuodoksi, jonka tavoitteena oli elvyttää rakennusalan pahinta taantumaa. Alun perin 10 prosentin suhdanneavustusta oli tarkoitus myöntää aikavälillä 1.4.–31.12.2009.⁹ Korjaustoimenpiteet tuli aloittaa aikavälillä 1.2.–31.12.2009. Toimenpiteiden tuli olla puolestaan olla valmiita viimeistään 31.12.2010, jotta asuinyhteisö saattoi saada täysimääräisen avustuksen. Toimenpiteet sai aloittaa vapaasti ilman kunnan antamaa aloituslupaa avustuspäätöksen yhteydessä.

Suhdanneavustuksen voimassaoloaika jatkettiin kuitenkin kaksi kertaa. Ensimmäisen kerran suhdanneavustuksen voimassaoloaika jatkettiin vuoden 2010 talousarviossa siten, että 10 prosentin suhdanneavustusta voitiin myöntää 31.3.2010 loppuun saakka. Myös avustettavat korjaustyöt saattoi aloittaa vielä vuoden 2010 maaliskuun loppuun mennessä. Samoin korjaustöiden valmistumisajankohtaa pidennettiin kolmella kuukaudella: 10 prosentin avustusta saavien korjaustöiden tuli olla valmiita vuoden 2011 maaliskuun loppuun mennessä. Lisäksi vuoden 2010 huhtikuun alusta otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa energiapainotteinen suhdanneavustus. Energiapainotteisia avustuksia oli tarkoitus myöntää vuoden 2010 loppuun saakka. Energiapainotteisen suhdanneavustuksen kohdalla korjaustyöt tuli aloittaa aikavälillä 1.4.2010–31.12.2010. Korjaustöiden tuli puolestaan olla valmiita viimeistään vuoden 2011 loppuun mennessä.

Toisen kerran suhdanneavustukseen liittyviä määräaikoja muutettiin vuoden 2010 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Toisen muutoksen tarkoituksena oli pidentää jo haettujen suhdanneavustusten myöntämisaikaa. 10 prosentin suhdanneavustuksen myöntämisaikaa jatkettiin viidellä kuukaudella, vuoden 2010 maaliskuun lopusta saman vuoden elokuun loppuun saakka. Energiapainotteisen suhdanneavustuksen myöntämisen aloittamisajankohtaa siirrettiin samassa yhteydessä siten, että avustuksia sai myöntää vasta vuoden 2010 syyskuun alusta lähtien. Korjaustöiden ajoittamiseen liittyvät aikarajat pysyivät entisellään kyseisen muutoksen yhteydessä.

Kuviossa 1 on esitetty kokoavasti se, millaisia muutoksia suhdanneavustukseen kaiken kaikkiaan tehtiin. Kuviossa on nähtävissä lisäksi se, miten avustuksen muutokset ajoittuivat suhteessa bruttokansantuotteen volyymin muutokseen. Bruttokansantuotteen volyymin muutoksesta nähdään yleisen taloustilanteen kehittymistä.

⁹ *On hyvä huomioida, että avustuksen myöntäminen on eri asia kuin avustuksen maksaminen. Avustus maksetaan jälkikäteen toteutuneiden kustannusten mukaan.*



Suhdanneavustuksen muutokset

- 1. 10 %:n avustuksen myöntäminen 1.4.2009–31.12.2009
- 2. 10 %:n avustuksen myöntämisen jatko I 1.1.2010–31.3.2010
- 3. 10 %:n avustuksen myöntämisen jatko II 1.4.2010–31.8.2010
- 4. 15 %:n avustuksen myöntäminen 1.9.2010–31.12.2010
- 5. Korjaustoimenpiteet (10 %:n avustus) 1.2.2009–31.12.2010
- 6. Korjaustoimenpiteiden jatkoaika (10 %:n avustus) 1.1.2011–31.3.2011
- 7. Korjaustoimenpiteet (15 %:n avustus) 1.2.2010–31.12.2011

KUVIO 1. Suhdanneavustuksen muutokset.

2.1.3 Suhdanneavustuksen valtuudet

Alun perin suhdanneavustukselle myönnettiin vuoden 2009 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä 125 miljoonan euron avustusvaltuus. Avustuksia myönnettiin momentilta 35.20.56 (*Suhdanneluonteiset avustukset asunto-osake- ja vuokratyöyhtiöiden korjauksiin*) vuodelle 2009. Tarkoituksena oli se, että asuinyhteisöt hakisivat vuoden 2009 aikana avustuksia, ja myös kunnat tekisivät avustuspäätökset ARAn jakamien valtuusosuuksien puitteissa samana vuonna.

Vuoden 2010 talousarviossa suhdanneavustuksen voimassaoloaika jatkettiin ja samalla myönnettiin 87 miljoonan euron avustusvaltuus. Kyseisestä avustusvaltuudesta 37 miljoonaa oli käytettävissä energiapainotteisiin suhdanneavustuksiin ja loput 50 miljoonaa euroa 10 prosentin suhdanneavustuksiin.

Vuoden 2010 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä avustusvaltuutta lisättiin vielä kertaalleen ja samalla suhdanneavustuksen voimassaoloaikoihin tehtiin toistamiseen muutoksia. Hallituksen esityksessä HE 35/2010 vp todettiin, että sekä vuoden 2009 että vuoden 2010 valtuus osoittautuivat riittämättömiksi saapuneisiin hakemuksiin nähden, ja valtuusvajetta oli noin 75 miljoonaa euroa.¹⁰ Valtuusvaje päätettiin täyttää siten, että talousarvion suhdanneavustusmomentilta vähennettiin aikaisemmin lisättyä valtuutta 50 miljoonaa euroa, ja puuttuva avustusvaltuus siirrettiin maksettavaksi kokonaan valtiontalouden ulkopuolisesta valtion asuntorahastosta. Valtion asuntorahaston varoista sai siten myöntää enintään 125 miljoonaa euroa 10 prosentin suhdanneavustuksia. Energiapainotteisten suhdanneavustusten avustusvaltuus pysyi talousarviossa ennallaan.

Kaiken kaikkiaan suhdanneavustusten myöntämisvaltuus oli 287 milj. euroa. 10 prosentin suhdanneavustuksen avustusvaltuudet käytettiin kokonaan. Energiapainotteisen suhdanneavustuksen avustusvaltuudesta jäi käyttämättä noin 8,3 miljoonaa euroa, eli 22 prosenttia avustusvaltuudesta.¹¹

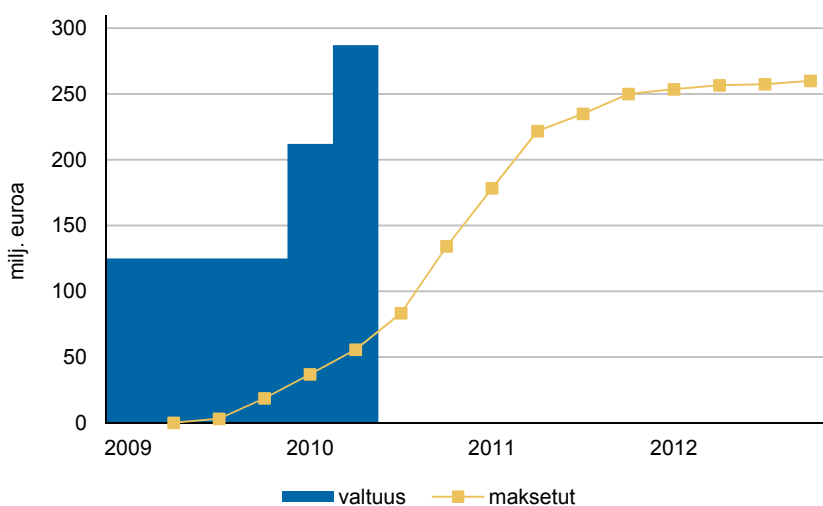
Suhdanneavustusta maksettiin toteutuneiden kustannusten mukaan, joten vasta maksatusten perusteella voidaan laskea suhdanneavustuksesta aiheutuneet valtion suorat menot. Yhteensä suhdanneavustusta maksettiin

¹⁰ HE 35/2010 vp, s. 1.

¹¹ Selvennyksenä voidaan todeta, että myönnettyä avustusvaltuutta ei kuitenkaan käytetty loppujen lopuksi kaikissa tapauksissa, joten energiapainotteiselle suhdanneavustukselle varatusta arviomäärärahasta jäi käyttämättä yhteensä 12,3 miljoonaa euroa. Tämä tieto perustuu lopullisiin maksatuksiin.

259 965 786 euroa. Suhdanneavustusta myönnettiin yhteensä 24 786 koh-
teelle. 10 prosentin suhdanneavustuksen osuus kokonaismenoista oli
235 290 141 euroa. Kunnille osoitetusta myöntämisvaltuudesta jäi siten
lopulta käyttämättä 14 709 859 euroa.¹² Budjettitalouden sisältä maksettiin
10 prosentin avustuksia yhteensä 118 743 259 euroa ja valtion asuntora-
hastosta yhteensä 116 546 882 euroa. 10 prosentin suhdanneavustusta sai
21 589 kohdetta keskimääräisen avustuksen ollessa siten 10 899 euroa.
Puolestaan energiapainotteista suhdanneavustusta maksettiin kaikkiaan
24 675 645 euroa. Energiapainotteista suhdanneavustusta saaneita kohteita
oli yhteensä 3 197. Keskimääräinen myönnetty avustus oli siten noin
9 000 euroa.

Kuviossa 2 on kuvattu kootusti suhdanneavustuksen myöntämisvaltuu-
den suuruuden kehitys kumulatiivisesti sekä maksettujen suhdanneavus-
tusten kumulatiivinen kehitys. Valtuudet ja maksetut suhdanneavustukset
on esitetty neljännesvuosittain. Kuvioista on nähtävissä hyvin alkuperäisen
ja lopullisen myöntämisvaltuuden suuruusero. Lisäksi maksatuksista on
havaittavissa, että ne keskittyivät suurimmilta osin vuoden 2010 loppuun
ja vuoden 2011 alkuun.



KUVIO 2. Suhdanneavustuksen valtuuksien ja maksatusten kumulatiivinen kehitys neljännesvuosittain.

¹² Osoitetun avustusvaltuuden ja maksettujen avustusten välinen ero johtui muun muassa siitä, että korjaushankkeiden lopulliset kokonaiskustannukset olivat arvi-
oituja kustannuksia pienemmät.

2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuskriteerit

Tarkastuksen pääkysymys muotoiltiin seuraavasti: Oliko suhdanneavustus tuloksellinen ja tarkoituksenmukainen keino elvyttää rakennusalaa sekä ylläpitää ja parantaa rakennuskannan laatua? Pääkysymys jakautuu kahteen kokonaisuuteen. Ensinnäkin huomioon tulee ottaa se, miten suhdanneavustuksen valmistelu vaikutti siihen, miten hyvät edellytykset suhdanneavustuksen toimivuudella oli. Toiseksi tärkeä tarkastelunäkökulma on se, kuinka suhdanneavustus käytännössä toteutettiin ja millaisia vaikutuksia sillä oli tosiasiasa korjausrakentamiseen. Tällöin voidaan puhua myös suhdanneavustuksen vaikuttavuudesta. Vaikuttavuutta arvioitaessa tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös suhdanneavustuksen vaihtoehtokustannuksiin, eli siihen, oliko suhdanneavustus hyöty-kustannusarvoltaan paras vaihtoehto asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastuksessa selvitettiin, olisiko esimerkiksi julkisen sektorin rakennusten kosteus- ja homevaurioiden korjaaminen voinut myös olla potentiaalinen keino saavuttaa asetetut tavoitteet.

Edellä esitetty pääkysymys on jaettavissa seuraaviksi osakysymyksiksi:

1. *Oliko suhdanneavustusjärjestelmän tavoitteet asetettu selkeästi ja vastaamaan eduskunnan esittämää yhteiskunnallista tarvetta?*
2. *Syntyikö sääntelystrategian valinta riittävän tietopohjan perusteella?*
3. *Toteutettiinko suhdanneavustusjärjestelmän valmistelu laadukkaasti vallinneeseen maailmantilaan nähden?*
4. *Oliko suhdanneavustusjärjestelmän toteuttamiseen liittyvä vastuunjako selvä ja tarkoituksenmukainen?*
5. *Oliko suhdanneavustusjärjestelmän valvontaan ja seurantaan liittyviä vaatimuksia painotettu riittävässä määrin?*
6. *Toteuttiko suhdanneavustus sille asetetut tavoitteet?*
7. *Mitä vaikutuksia suhdanneavustuksella oli?*
8. *Mitkä olivat suhdanneavustuksen kustannukset (mukaan lukien välittömät ja välilliset kustannukset sekä vaihtoehtokustannukset)?*

Tarkastuksen pääkysymyksen osakysymysten tarkastuskriteerit johdettiin suhdanneavustusta koskevasta hallituksen esityksestä HE 2/2009 vp sekä valtioneuvoston ja oikeusministeriön laatimista laadukkaana sääntelyn ohjeista ja ohjauksesta. Lisäksi sääntelyn laadukkuuden kriteerilähteinä hyödynnettiin sääntelyteoreettista kirjallisuutta ja kansainvälisesti määriteltyjä

sääntelystandardeja, lähinnä OECD:n¹³ ja Euroopan komission julkaisuja.¹⁴ Kansallisista ohjeistuksista esille voidaan nostaa erityisesti oikeusministeriön laatimat *Hallituksen esityksen laatimisohteet* (HELO-ohjeet). HELO-ohjeilla ohjataan paitsi hallituksen esityksen käytännön laatimistyötä, myös esitetään yleisempiä valmistelun toteutuksen ja aikataulutuksen vaatimuksia.¹⁵ Tärkeänä kriteerilähteenä oli *Korjausrakentamisen strategia 2007–2017*, joka sisältää korjausrakentamisen toimenpide- ja kehittämislinjaukset vuoteen 2017.¹⁶

Osakysymysten 1–3 avulla arvioitiin suhdanneavustuksen valmistelun laadukkuutta. Laadukkaan sääntelyn kannalta tarkastuksen keskeisimpiä kriteereitä johdettiin vuoden 2007 lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvistä hyvän säädösvalmistelun periaatteista:

- valmistelun taustalla riittävä esivalmistelu
- tietopohja riittävä
- valmistelu tarpeeksi avointa mahdollistaen sidosryhmien osallistumisen
- vaihtoehtoisten keinojen arviointi
- riittävä vaikutusarviointi.

Suhdanneavustuksen valmistelua tarkasteltaessa analysoitiin säädösvalmistelun laadukkuutta. Tällöin kiinnitettiin huomiota siihen, oliko suhdanneavustuksen valmistelussa onnistuttu ottamaan huomioon kaikki relevantit näkökohdat. Säädösvalmistelun laadukkuuden arvioimisessa tuli ottaa huomioon suhdanneavustuksen valmistelun aikaan vallinnut maailmantila, joka on luonut omat rajoitteensa käytettävissä olleille resursseille ja niiden tehokkaalle allokatiolle: Suhdanneavustuksen valmistelussa korostuivat erittäin tiukka aikataulu ja avustuksen valtiontaloudellinen merkittävyys. Nämä seikat vaikuttivat olennaisesti siihen, kuinka resursseja oli mahdollista ja tarpeen allokoida.

Neljännän ja viidennen osakysymyksen avulla arvioitiin, kuinka hyvin suhdanneavustuksen toimeenpano ja seuranta toteutettiin. Tarkastuskriteerit olivat:

- selkeä ja tarkoituksenmukainen vastuunjako

¹³ OECD on ollut laadukkaan sääntelyn kehittämisen osalta aktiivinen jo kauan. Ks. esimerkiksi OECD 1995, jossa esitellään päätöksenteon avuksi ”muistilista”, jolla parannetaan sääntelyn laatua.

¹⁴ Ks. myös VTV 2011, s. 29–30. Julkaisussa on tuotu esille, että sääntelyn laatu on monitahoinen ja -tasoinen käsite, eikä sen avulla sellaisenaan voida operoida tarkastustoiminnassa.

¹⁵ Oikeusministeriön julkaisu 2004.

¹⁶ Ympäristöministeriö 2007.

- riittävä ja tehokas ohjeistus ja viestintä
- suhdanneavustusjärjestelmän selkeys
- tietojärjestelmien toimivuus.

Osakysymysten 6–8 avulla arvioitiin suhdanneavustuksen vaikutuksia ja vaikuttavuuden edellytyksiä. Kriteerit pohjautuvat hallituksen esityksessä HE 2/2009 vp asetettuihin tavoitteisiin sekä korjausrakentamisen strategiaan:

- rakentamisen elvyttäminen (kustannustehokkuus)
- työllisyyden lisääminen
- harmaan talouden huomioiminen ja terveen kilpailun edistäminen
- olemassa olevan asuinrakennuskannan laadun ylläpitäminen ja parantaminen
- korjausrakentamisen kulttuurin kehittäminen.

2.3 Tarkastuksen rajaukset, menetelmät ja tarkastusaineisto

Tarkastuksen sisällöllisenä rajauksena oli ensinnäkin se, että elvytyksen tarkoituksenmukaisuuteen yleisesti ei otettu kantaa. Toisin sanoen vuonna 2008 esille nostettua tarvetta elvyttää ei kyseenalaistettu tarkastuksessa. Sitä vastoin tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, miten korjausrakentaminen ja erityisesti asuinyhteisöjen toteuttama korjausrakentaminen valikoitui elvytyskeinoksi.

Lisäksi tarkastuksessa analyysin kohteena oli suhdanneavustukselle asetettu toinen tavoite, asuinrakennuskannan kunnon kohentaminen. Siten tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota suhdanneavustuksen ensisijaisen tavoitteen, elvytyksen, ”pariksi” asetetun tavoitteen ja valitun keinon tarkoituksenmukaisuuteen.

Toinen rajaus koski näkökulmaksi valittua sääntelyn laadukkuutta. Sääntelyn laadukkuus ei tarkoita ainoastaan säädöksen sisällön laatua, vaan sääntelyn laadukkuus tarkoittaa sitä kokonaisuutta, joka syntyy julkista valtaa käyttävän tahon yksipuolisesti antamasta velvoittavasta määräyksestä. Sääntelyn laatu ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Käsillä olevassa tarkastuksessa sääntelyn laatua katsottiin aina suhdanneavustuksen toteuttamiseen liittyvästä päätöksenteosta suhdanneavustuksen vaikutuksiin ja jälkiseurantaan saakka. Siten sääntelyn laatu käsitetään tarkastuksessa laajassa mielessä.

Kolmantena sisällöllisenä rajauksena voidaan mainita se, että tarkastuksessa arvioitiin suhdanneavustusta koskevan sääntelyn laatua sellaisia kri-

teerejä vasten kuin vuosina 2008–2010 oli jo olemassa. Tosin tarkastuksessa huomioitiin myös kyseisen ajanjakson jälkeenkin annettuja ohjeistuksia. Tällöin näkökulma oli se, millaisia seikkoja nykymaailman vastaavanlaisessa tilanteessa tulisi ottaa huomioon, jotta täytettäisiin laadukkaan sääntelyn vaatimukset. Esimerkiksi viimeisimpänä kansallisena säädösvalmistelun kehittämisohjelmalla toteutettiin *Sujuvampaan lainvalmisteluun* -hanke, jonka myötä otettiin käyttöön lainvalmistelun prosessimalli.¹⁷

Tarkastuksen kirjallisena aineistona käytettiin suhdanneavustuksesta säädettyjä lakeja sekä niihin liittyviä hallituksen esityksiä sekä muita lain esitöitä. Lisäksi hyödynnettiin valtion talousarvioesityksiä sekä tilinpäätöskertomuksia. ARAn tulossopimukset, toimintakertomukset sekä ARAlta saadut tiedot suhdanneavustusten valtuuksien myöntämisestä ja maksatuksesta sisältyvät myös tarkastusaineistoon.

Tarkastuksessa hyödynnettiin saatavilla olevia tilastotietoja liittyen korjausrakentamiseen ja rakentamisen työllisyyteen. Oman osansa tarkastusaineistosta muodostivat aiheeseen liittyvät ajankohtaiset tutkimukset sekä hallinnon tuottamat selvitykset ja raportit.

Tarkastuksessa toteutettiin kaksi sähköistä kyselyä, joiden tulokset olivat olennainen osa tarkastusaineistoa. Kuntien korjausavustusneuvojat olivat ensimmäisen kyselyn kohdejoukko. Kysely toteutettiin 1.2.–27.2.2013. Tarkoituksena oli saada tietoa kuntien näkökannoista ja kokemuksista suhdanneavustuksen toteuttamisesta. Kysely lähetettiin 232 kunnan korjausavustusneuvolle ja vastauksia saatiin 140.¹⁸ Vastausprosentti oli kaiken kaikkiaan 60,3. Kahdessa vastaajakunnassa ei ollut haettu lainkaan suhdanneavustuksia, joten analyysissä oli mukana yhteensä 138 kunnan vastaukset. Vastaajakuntien yhteenlaskettu väkiluku vastaa 3,9 miljoonaa ihmistä, eli 72 prosenttia Suomen väestöstä.

Toinen sähköinen kysely tehtiin isännöitsijöille. Kysely toteutettiin 4.–22.11.2013. Kysely lähetettiin kaikille Isännöintiliiton jäsenyrityksille ja jäsenyhdistysten henkilöjäsenille, eli kysely lähetettiin kaikkiaan 1551 henkilölle. Toisaalta kyselyn kehikkoperusjoukossa¹⁹ esiintyi ylipeittoa,

¹⁷ Oikeusministeriö 2011.

¹⁸ Kysely lähetettiin kaikille sellaisille kuntien korjausavustusneuvojille, joiden yhteystiedot saatiin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta. Huomioon tulee ottaa myös se, että osa kunnista hoitaa korjausavustusneuvonnan yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Kaikilla kunnilla ei ole siten omaa korjausavustusneuvojaa.

¹⁹ Kehikkoperusjoukkoon kuuluvat kaikki ne yksiköt, jotka voidaan käytännössä tavoittaa.

mikä tarkoitti sitä, että kysely lähetettiin myös kohdeperusjoukkoon²⁰ kuulumattomille henkilöille. Tämä johtui saatavilla olevien rekisteritietojen epätäydellisyydestä. Kyselyä varten ei ollut käytettävissä rekisteriä, josta olisi selvinnyt, ketkä isännöitsijät olivat olleet tekemisissä suhdanneavustusten kanssa. Kysely täytyi siten lähettää kaikille Isännöintiliiton henkilöisännöitsijöille. Toisaalta kaikki päätoimiset isännöitsijät eivät kuulu Isännöintiliittoon. Kiinteistöalan Koulutussäätiön Isännöinnin ammattilaiset -kyselytutkimuksen mukaan Suomessa on noin 2500 isännöitsijää.²¹ Isännöitsijäkyselyyn saatiin vastauksia yhteensä 291. Kehikkoperusjoukkoon suhteutettuna vastausprosentti oli 18,8 prosenttia. Kyselyjä analysoitiin sekä määrällisesti että laadullisesti.

Tarkastuksen aikana tehtiin puolistrukturoituja teemahaastatteluja yhteensä 12 osapuolelle. Haastattelut analysoitiin laadullisesti. Lisäksi puhe- linhaastatteluja tehtiin ARAn, Tilastokeskuksen ja Verohallinnon edustajille. Etelä-Suomen aluehallintovirastolta pyydettiin kirjallinen vastaus rakennusalan tilaajavastuuvalvonnan ja ulkomaalaisvalvonnan tuloksista. Tarkastuksen aikana osallistuttiin myös Isännöintiliiton ja Tekesin yhdessä järjestämään Korjausrakentamisen kehittäminen -teematyöpajaan 20.11.2013.

²⁰ Kohdeperusjoukkoon kuuluvat kaikki kiinnostuksen kohteena olevat tilastoyksiköt.

²¹ Kiinteistöalan Koulutussäätiö 2010, s. 3.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Korjausrakentaminen Suomessa

3.1.1 Korjausrakentamisen osuus on lähes puolet talonrakentamisen kokonaisarvosta

Korjausrakentamisella tarkoitetaan laajasti katsoen kaikkea sitä toimintaa, jolla pyritään parantamaan tai ylläpitämään olemassa olevan rakennuksen tai sen osien kuntoa.²² Vastuu rakennuksen kunnosta ja ylläpidosta sekä oikein ajoitetuista asianmukaisista korjaustoimenpiteistä on lähtökohtaisesti aina rakennuksen omistajalla, oli kyse sitten yksityishenkilöstä, yrityksestä, kunnasta, kuntayhtymästä tai valtiosta. Korjausrakentamisen määrä on lisääntynyt tasaisesti 1990-luvulta lähtien, kun 1960- ja 1970-luvuilla rakennettu runsas rakennuskanta on tullut pikkuhiljaa peruskorjausikään.

Korjausrakentamisen arvo oli Suomessa vuonna 2012 noin 10,8 miljardia euroa, josta asuinrakennuksiin kohdistui korjauksia noin 6,2 miljardin euron arvosta. Uudisrakentamisen arvo oli puolestaan samana vuonna 11,9 miljardia euroa, josta asuinrakennusten uudistuotannon arvo oli 5,8 miljardia euroa. Korjausrakentamisen osuus talonrakentamisesta on siten lähes puolet talonrakentamisen kokonaisarvosta. Korjausrakentamisen arvo on tosin suurimmaksi osaksi estimoitu, koska tarkkaa tilastotietoa korjausrakentamisesta kokonaisuudessaan ei ole saatavissa. Korjausrakentamisessa joudutaan tyytymään pitkälti laskennalliseen arvoon siitä syystä, etteivät kaikki korjaustoimenpiteet ole luvanvaraisia.²³

Tulevaisuudessa korjausrakentamisen osuus tulee kasvamaan asiantuntija-arvioiden mukaan edelleen, siten että vuonna 2025 korjausrakentamisen osuus talonrakentamisesta on yli 60 prosenttia.²⁴ Korjausrakentamisen strategian toimeenpanosuunnitelmassa tuotiinkin esille, että uudisraken-

²² Tilastokeskus: Korjausrakentaminen [verkkojulkaisu] [<http://tilastokeskus.fi/til/kora/kas.html>] (viitattu 24.1.2014).

²³ Koska korjausrakentamisen arvo määräytyy pitkälti laskennallisten arvojen kautta, korjausrakentamisen osuuden jakautuminen asuin- ja muiden rakennusten kesken on erilainen Tilastokeskuksen ja VTT:n laskemissa korjausrakentamisen arvoissa. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Työterveyslaitos. Ks. Työterveyslaitos 2013, s. 40–41.

²⁴ Pajakkala 2013.

tamisen hallitsemilta markkinoilta ollaan siirtymässä rakennuskannan korjaamisen ja ylläpidon kulttuuriin.²⁵ Suurimpia syitä korjausrakentamisen osuuden kasvuun ovat:

- uudisrakentamisen kasvu aikavälillä 1940–1975, jolloin aina suurempi määrä rakennuksia ja rakennusosia tulee peruskorjausikään
- rakennusosien ja varusteiden käyttöiän lyheneminen aiemmasta.²⁶

Lisäksi korjausrakentamisen, tai tarkemmin rakennuskannan, kehittämiselle omat vaatimuksensa ja rajoitteensa asettavat ilmastonmuutoksen hillintä, väestön ikääntyminen ja kuntarakenteen muutos.

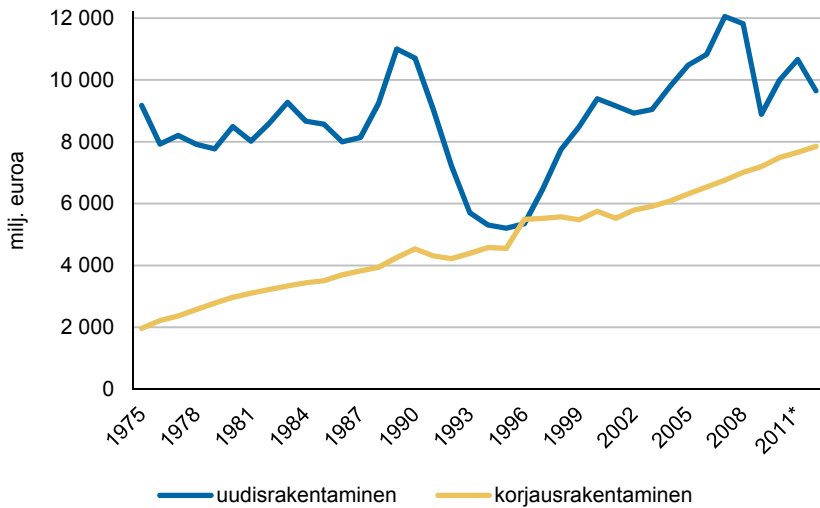
Kuviossa 3 on havainnollistettu uudis- ja korjausrakentamisen arvon kehitystä Suomessa. Kuvioista on nähtävissä hyvin se, että uudisrakentaminen reagoi voimakkaammin suhdannevaihteluihin, kun taas korjausrakentamisen kokonaistuotos on kasvanut tasaisesti 70-luvulta saakka. Korjausrakentamisen kokonaistuotostietoihin täytyy suhtautua varauksella ja pitää kuviota 3 enemmän suuntaa antavana.²⁷ Korjausrakentamisen kokonaistuotoksen tilastointi on ollut toistaiseksi sellaisella tasolla, että suhdanteiden vaikutukset eivät näy tilastoissa samalla tasolla kuin uudisrakentamisessa.²⁸

²⁵ *Ympäristöministeriö 2009a, s. 9.*

²⁶ *VTT 2005, s. 34–35.*

²⁷ *Tilastokeskus painotti omassa lausunnossaan, ettei korjausrakentamisen tilastoinnin taso ole vertailukelpoista uudisrakentamisen tilastointiin.*

²⁸ *Toistaiseksi korjausrakentamisen kokonaistuotoksen tilastointi on perustunut 5–10 vuoden välein toteutettuihin lajoihin määrävuositutkimuksiin ja välivuodet on jouduttu arvioimaan useisiin eri lähteisiin perustuvien indikaattoreiden avulla. Tilastovuodesta 1987 alkaen Tilastokeskus on tuottanut kattavia uudisrakentamisen käypä- ja kiinteähintaisia kokonaistuotostietoja kuukausitasolla.*



KUVIO 3. Uudisrakentamisen ja korjausrakentamisen kokonaistuotos vuoden 2000 hinnoin. (Lähde: Tilastokeskus).

3.1.2 Korjausrakentaminen vaatii usein erilaista osaamista kuin uudisrakentaminen

Uusien rakennushankkeiden määrän romahtaessa vuonna 2008 huolena oli erityisesti uudisrakentamisen lamaantuminen. Kohdistamalla elvytystoimia myös korjausrakentamiseen tavoiteltiin sitä, että työvoimaa ja toimijoita olisi siirtynyt uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, muodostavatko uudisrakentaminen ja korjausrakentaminen sellaisen yhtenäisen työmarkkina-alueen, että työntekijät pystyvät vaihtamaan uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen tai toisin päin. Tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaa siltä, että korjausrakentamisen ja uudisrakentamisen työmarkkinat ovat kuitenkin pitkälti erilliset markkinansa, eikä työvoiman ja yritysten siirtyminen uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen ole välttämättä kovin joustavaa.

Haastattelujen perusteella uudisrakentaminen on suoraviivaisempaa tuotantotoimintaa, jossa rakennetaan puhtaalta pöydältä piirustusten mukaan. Korjausrakentamisessa korostuu puolestaan uudisrakentamista enemmän palvelutoiminnan piirteet, sillä korjaustoimenpiteitä tehdään usein asukkaiden ollessa tiiviisti mukana, esimerkiksi asukkaiden mahdollisesti asuessa samanaikaisesti korjauskohteessa. Lisäksi korjausrakentamisessa lähes jokainen kohde on erilainen. Tämä täytyy ottaa huomioon laadittaessa korjaushankkeiden suunnitelmia ja ennen kaikkea olla varautunut yllätyksiin korjausten edetessä.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristöviraston (ELY-keskus) laatimassa selvityksessä korjausrakentamisen alan pk-yritysten liiketoimintapotentialien kehityspiirteistä ja siihen liittyvistä osaamiskokonaisuuksista selvitettiin, millainen osaaminen korostuu korjausrakentamisessa ja millainen osaaminen uudisrakentamisessa.²⁹ Selvityksen tulosten mukaan korjausrakentamisessa tärkeimmät osaamisalueet eroavat uudisrakentamisesta tarvittavasta osaamisesta: Korjausrakentamisessa tärkeimmiksi taidoiksi katsottiin rakentaminen korjattavan, vanhan rakennuksen ehdoilla, korjausrakentamisen purkutöidenhallinta sekä urakkatarjouksen laskeminen ottaen huomioon mahdolliset tulevat, yllättävät tekijät. Uudisrakentamisessa tärkeimmiksi taidoiksi puolestaan katsottiin talonrakennuksen mittaustekniikat, rakentamiseen liittyvien työpiirustusten, työkuvioiden lukutaito sekä talonrakennuksen perustekniikat ja -taidot.³⁰

Uudenmaan ELY-keskuksen selvityksessä oli selvitetty lisäksi haastatteleamalla tarvittavan osaamisen eroja korjaus- ja uudisrakentamisessa. Kommentit olivat hyvin yhdenmukaisia: työ nähtiin uudisrakentamisessa korjausrakentamista helpommaksi ja selkeämmäksi, koska käytössä ovat rakennuspiirustukset, joiden mukaan työ tehdään. Olennainen eroava seikka on se, etteivät uudisrakentajat useinkaan kohtaa rakennusprosessin aikana ennalta arvaamattomia yllätyksiä – sen sijaan korjausrakentamiskohteissa yllättävien tilanteiden korostettiin olevan tavallisia. Näiden huomioon ottamiseen harjaantuu vastaajien mielestä vain pitkän työkokemuksen perusteella.

Korjausrakentamisen markkinat ja uudisrakentamisen markkinat eroavat myös imagonsa takia. Korjausrakentamisen alan ongelma on Uudenmaan ELY-keskuksen selvityksen mukaan uudisrakentamiseen nähden keho imago, vaikka tosiasiansa korjausrakentamisalan työtehtävät vaativat enemmän ja erikoistuneempaa osaamista kuin uudisrakentamisessa. Eräs pk-yrityksen edustaja toikin selvityksessä esille, että rakennusalan urakehityksen kannalta olisi jopa suotavaa, että ammattimiehet olisivat ensin korjausrakentamistyömaiden tehtävissä ennen kuin siirtyvät uudisrakentamisen puolelle, eikä päinvastoin. Hänen mukaansa se mahdollistaisi nykyistä joustavamman työvoiman liikkuvuuden tilanteissa, joissa uudisrakentamisen kokonaisvolyymi laskee.³¹

Korjausrakentamista on pidetty joissakin yhteyksissä uudisrakentamista työvoimavaltaisempana.³² Asiantuntija-arvioiden mukaan yhden miljoo-

²⁹ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirasto 2010.

³⁰ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirasto 2010, s. 61–62.

³¹ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirasto 2010, s. 62–69.

³² Ks. esim. Ympäristöministeriö 2007, s. 11.

nan euron sijoitus korjausrakentamiseen työllistää kuitenkin yhtä paljon kuin yhden miljoonan euron sijoitus uudisrakentamiseen. Työllisyys kohdentuu tosin hieman toisistaan poikkeavalla tavalla: korjausrakentaminen työllistää enemmän rakennustyömaalla ja uudisrakentaminen puolestaan enemmän rakennustuoteteollisuudessa.³³

Myös yrityspuolella korjausrakentamiseen ovat useimmiten erikoistuneet eri yritykset kuin uudisrakentamiseen. Toimijat ovat korjausrakentamisen puolella pääosin pieniä. Lisäksi korjausrakentamisen eräs tyyppi-piirre on se, että merkittävä osa korjaustoiminnasta tehdään itse. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan suurimman osan korjaushankkeista toteuttavat alle kahdeksan henkilön yritykset. Suuria toimijoita eivät kiinnosta yksittäiset pienehköt remontit.³⁴ Korjausrakentamisessa on uudisrakentamista yleisempää myös urakoiden ketjuttaminen aliurakoihin, ja aliurakointiketjut saattavat muodostua pitkiksi.³⁵

Korjausrakentamisen markkinoiden erityispiirteistä johtuen myös taloyhtiöt ja isännöitsijät vaikuttavat omilla toimillaan siihen, ettei uusien toimijoiden markkinoille tulo ole välttämättä helppoa. Tarkastuksessa havaittiin, että taloyhtiöillä on usein tapana pyytää urakkatarjouksia ainoastaan jo valmiiksi tuntemiltaan urakoitsijoilta. Tämä saattaa jarruttaa uusien toimijoiden markkinoille tuloa varsinkin lyhyellä aikavälillä.

3.1.3 Rakennuksen kunnossapito- ja korjausvastuu ensisijaisesti rakennuksen omistajalla tai haltijalla – valtio pyrkinyt tukemaan omilla toimillaan korjausrakentamista

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 166 §:ssä on säädetty rakennuksen kunnossapidosta. Säännöksen mukaan ”rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset.” Säännös kohdistuu ensisijassa rakennuksen omistajaan tai

³³ Ainakin VTT on laskenut, millainen työllistävä vaikutus 1 miljoonan euron sijoituksella on korjaus- ja uudisrakentamisessa.

³⁴ Myös Kiinteistöliitto 28.10.2013 [<http://www.kiinteistolehti.fi/lehti/lehti/korjausrakentamisen-mallit-kaipaavat-uudistamista>] (viitattu 28.1.2014).

³⁵ Ks. myös HE 41/2010 vp, s. 8–11.

haltijaan. Lähtökohtaisesti rakennuksen omistajan tai haltijan tulisi ymmärtää suunnitelmallisen kiinteistönpidon tärkeys ja hallita rakennusta elinkaariajattelun mukaisesti.³⁶

Vaikka rakennuksen korjausvastuu on ensisijaisesti omistajalla tai haltijalla, myös valtio on pyrkinyt asuntopolitiikallaan vastaamaan korjausrakentamisen tarpeisiin. Valtionhallinnon tasolla on toteutettu useita kansallisia korjausrakentamiseen liittyviä kehitysohjelmia ja -hankkeita.³⁷ Viimeisin kansallinen korjausrakentamisen edistämishanke on *Korjausrakentamisen strategia 2007–2017*. Strategia sisältää korjausrakentamisen toimenpide- ja kehittämislinjaukset vuoteen 2017.³⁸ Strategian pohjalta laadittiin vuonna 2008 valtioneuvoston periaatepäätös, jossa määriteltiin korjausrakentamisen tavoitteet ja valtion panostus sen kehittämiseen. Näiden mukaan laadittiin *Korjausrakentamisen strategian toimeenpanosuunnitelma 2009–2017*, jonka tarkoitus on varmistaa korjausrakentamisen strategiassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttaminen. Strategiaa toteutetaan vuoteen 2017, jolloin ”rakennuskantaa tulisi ylläpitää, kehittää ja korjata asiantuntevasti strategian vision mukaisesti.”³⁹

Korjausrakentamisen strategian neljä päätavoitetta ovat:

1. rakennusten kunnossapito- ja korjauskulttuurin synnyttäminen ja vaikiinnuttaminen
2. korjausrakentamisen prosessien ja ohjausvälineiden kehittäminen
3. korjausrakentamisen osaamisen lisääminen ja resurssien turvaaminen
4. korjausrakentamisen tietotarpeiden tyydyttäminen.⁴⁰

Korjausrakentamisen strategialla tavoitellaan ennakoivan kiinteistönpidon ja korjauskulttuurin jalkauttamista yhteiskuntaan. Toimeenpanosuunnitelmassa määriteltiin hankekokonaisuudet, joiden avulla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet. Korjausrakentamisen strategia oli jo voimassa suhdannevustuksen voimassaolon aikaan. Olisikin siten ollut loogista ja perusteltua, että myös rakennusalan elvytyskeinot olisivat tukeneet strategian tavoitteiden saavuttamista. Jäljempänä esille tuotujen tarkastusha-

³⁶ *Rakennuksen ja kiinteistönpidon elinkaariajattelulla tarkoitetaan sitä, että pyritään optimoimaan rakennuksen koko elinkaaren aikaiset kustannukset mahdollisimman edullisiksi.*

³⁷ *Esimerkkeinä voidaan mainita Remonttiohjelma (1992–1996), joka oli korjausrakentamisen edistämiseen tähtäävä valtakunnallinen tutkimus- ja kehittämisohjelma sekä Perusparantamisen strategia (2000), jonka tavoitteena oli esittää keinot pitkäjänteisen korjaustoiminnan edistämiseksi asuinkiinteistöissä.*

³⁸ *Ympäristöministeriö 2007.*

³⁹ *Ympäristöministeriö 2009a, s. 3.*

⁴⁰ *Ympäristöministeriö 2007, s. 18.*

vaintojen perusteella suhdanneavustus ei kuitenkaan juuri edistänyt korjausrakentamisen strategian toimeenpanoa ja sen tavoitteiden saavuttamista.

3.2 Suhdanneavustuksen valmistelu

3.2.1 Säädosvalmistelun laadusta jouduttiin tinkimään tiukan aikataulun takia

Suhdanneavustuksen valmistelun alkuunpanijana oli huoli rakennusmarkkinoiden toiminnan lamaantumisesta. Tosin markkinoiden toiminta lamaantui pääasiassa uudisrakentamisen markkinoilla: uudisrakentamisessa rakennuslupien määrä romahti, mikä tarkoitti samalla, että uusien talojen rakentaminen tyrehtyi. Myös jo valmistuneiden asuntojen kaupankäynti heikkeni. Hallituksen esityksessäkin HE 2/2009 vp todettiin yleisesti, että ”talonrakentaminen vähenee kuluvana vuonna voimakkaasti”⁴¹. Esityksessä viitattiin siten sekä uudis- että korjausrakentamiseen, vaikka tosiasiasa käytettävissä olleet tilastot kertoivat tietoja uudisrakentamisen tilanteesta korjausrakentamisen tietojen jäädessä suurimmaksi osaksi pimentoon.⁴²

Korjausrakentamisessa vaikutti olleen vuoteen 2008 saakka ennemminkin pulaa urakoitsijoista. Rakennusalan suhdanneryhmä oli tuonut vuosien 2007 ja 2008 aikana esille, että korjausrakentamisen kysyntä oli erittäin vilkasta, minkä takia tarjousten saanti ja tekijöiden löytyminen jarruttivat korjausrakentamisen kehitystä. Rakennusalan suhdanneryhmän mukaan varsinkin kasvukeskuksissa alalla vallitsikin tuottajan markkinat.⁴³

Ajallisesti marraskuussa vuonna 2008 hallitus antoi ensimmäiset poliittiset linjaukset siitä, että Suomen taloutta tulee elvyttää ja että rakentaminen olisi yksi elvytyksen kohde. Myös etujärjestöt olivat tuoneet median välityksellä esille huolensa rakennusalan tilanteesta ja elvytystarpeista.⁴⁴

⁴¹ HE 2/2009 vp, s. 1.

⁴² Talonrakentaminen on määritelty Tilastokeskuksen luokituksen mukaan seuraavasti: Talonrakentamiseen kuuluu kaikenlaisien rakennusten rakentaminen ja rakennuttaminen. Luokka sisältää uudis- ja korjausrakentamisen, tilapäisrakennelmien pystytyksen sekä tehdasvalmisteisten rakennusten, elementtirunkojen tai muiden rakennusosien pystyttämisen rakennuspaikalla. Talonrakentamisen osalta uudis- ja korjausrakentaminen luokitellaan asuinrakennuksiin ja muihin rakennuksiin. (Tilastokeskus 2008.).

⁴³ Rakennusalan suhdanneryhmä 22.8.2007 ja Rakennusalan suhdanneryhmä 14.8.2008.

⁴⁴ Rakennusteollisuus RT ry 21.10.2008.

[<http://feed.ne.cision.com/wpyfs/00/00/00/00/00/0D/77/08/release.html>] (viitattu

Ympäristöministeriön edustajat kertoivat, että annettujen hallituksen poliittisten linjausten perusteella ympäristöministeriössä alettiin välittömästi valmistella ja toteuttaa erilaisia rakentamisen elvytystoimenpiteitä.

Ympäristöministeriön aloittamia toimia rakentamisen elvytyksen suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi voidaan pitää ripeinä. Heti kun huomattiin rakennusmarkkinoiden uhkaava tilanne ja etujärjestöjen näkemykset tulivat esille, ympäristöministeriössä alettiin valmistautua ja varautua elvyttäviin toimenpiteisiin. Elvytystoimenpiteiden taustalla tehtyä säädösvalmistelua toteutettiin erityisissä olosuhteissa verrattuna normaaliin säädösvalmisteluun, sillä merkittäviä päätöksiä tehtiin huomattavan nopeasti ja säädöshankkeiden aikataulut olivat poikkeuksellisen tiukkoja. Ympäristöministeriön ripeä toiminta mahdollisti sen, että rakentamisen elvytyskeinot saatiin otettua käyttöön nopeasti, mikä oli vallitsevan matalasuhdan-teen kannalta hyvä asia.

Suhdanneavustuksen valmistelu toteutettiin virkamiestyönä siten, että valmistelussa oli mukana ympäristöministeriön lisäksi ARA. Tarkastuksessa tuli esille, että myös asuntonministeri osallistui poikkeuksellisen aktiivisesti valmisteluprosessiin. Ympäristöministeriön edustajan mukaan asuntonministerin aktiivisen osallistumisen kaksi keskeisintä syytä olivat kansantaloudellinen merkitys ja valmistelun aikataulun tiukkuus. Koska suhdanneavustus oli kansantaloudellisesti merkittävä ohjauskeino, vahvalla poliittisella ohjauksella pyrittiin vaikuttamaan asiaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelua. Lisäksi avustuksen valmistelun aikataulun ollessa erittäin tiukka vahvalla johtamisella oli merkitystä optimaalisessa aikataulussa pysymisen kannalta.

Laadukkaalle säädösvalmistelulle on määritelty eri vaiheet, jotka tulisi käydä säädösvalmisteluprosessissa läpi. Vaiheet tulee suhteuttaa valmisteltavan asian merkityksellisyyteen. Tällöin varmistetaan mahdollisimman laadukas säädösvalmistelu.⁴⁵ Suhdanneavustuksen valmistelu tapahtui huomattavan nopeassa aikataulussa ottaen huomioon asian merkityksellisyyden. Suhdanneavustuksen valmistelu aloitettiin marraskuussa, ja suhdanneavustukseen liittynyt hallituksen esitys lähetettiin laintarkastusyksikköön tarkastettavaksi 26.1.2009. Käytännössä suhdanneavustuksen

29.1.2014). *Rakennuslehti* 19.11.2008

[<http://www.rakennuslehti.fi/uutiset/infra/15136.html>] (viitattu 29.1.2014).

⁴⁵ *Lainvalmisteluprosessi voidaan jakaa seuraaviin osaprosesseihin: esi- ja perusvalmistelu, lausunto menettely, jatkovalmistelu, valtioneuvoston päätöksenteko, eduskuntakäsittely ja lain vahvistaminen. Ks. myös Oikeusministeriö 2004. Vuonna 2011 valmistui myös lainvalmisteluprosessin ideaalimalli, jota tulisi käyttää ohjenuorana lainvalmisteluhankkeissa ottaen huomioon hankekohtaiset erot. Tarkemmin Oikeusministeriö 2011.*

valmistelu eteni siten kahden kuukauden sisällä aina jatkovalmisteluvaiheen loppupuolelle saakka.

Suhdanneavustuksen poikkeuksellisen nopean aikataulun takia laadukkaan säädösvalmistelun eri vaiheista jouduttiin tinkimään. Ympäristöministeriö esitti lausunnossaan, että tällaisia poikkeuksellisia, usein budjettiin liittyvää lainsäädäntöä koskevia tapauksia varten olisi hyvä olla olemassa omat, etukäteen valmistellut toimintaohjeet.

Suhdanneavustuksen valmistelun yhteydessä ei ympäristöministeriön edustajien mukaan toteutettu käytännössä lainkaan esivalmistelua, vaan hallituksen päätettyä vuoden 2008 marraskuussa elvyttämisestä alkoi suoraan elvytyskeinojen perusvalmistelu. Suhdanneavustuksen yhteydessä ei toteutettu myöskään virallista lausuntokierrosta.⁴⁶ Valmisteluvaiheessa ainoa kuultu sidosryhmä oli Kuntaliitto ry. Vaikka valiokuntavaiheessa oli kuultavana useampi sidosryhmä (yhteensä seitsemän henkilöä), sidosryhmien osallistumista voidaan pitää huomattavan vähäisenä.⁴⁷

Toisaalta ympäristöministeriön edustajat toivat esille, että suhdanneavustuksen valmistelu oli talousarvioon kiinteästi liittyvää valmistelua, jolloin huomioon tuli ottaa talousarviota varten laadittavien asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohta.⁴⁸ Koska kyseessä oli nimenomaan elvytyskeino, virkamiehet painottivat lisäksi tarvetta elvytyskeinon yllätyksellisyyteen, jotta keino olisi ollut mahdollisimman vaikuttava. Tavoitteena oli se, etteivät asuinyhteisöt keskeyttäisi jo suunnitteilla tai toteutuksessa olevia korjaushankkeita odottaakseen suhdanneavustuksen ehtojen julkistamista.

Suhdanneavustuksen perusvalmistelussa ensisijaisesti hyödynnetty tietopohja koostui 1990-luvun kokemuksista, sillä suhdanneavustuksen valmistelussa mukana olleet virkamiehet olivat olleet valmistelemaan myös

⁴⁶ Ensimmäinen virallinen lausuntokierros toteutettiin vasta lakimuutoksen yhteydessä, kun määriteltiin valtioneuvoston asetuksella toimenpiteet, joilla saisi energiapainotteista suhdanneavustusta. Kyseinenkin lausuntokierros suunnattiin suppeasti, sillä lausunnon antoi 13 sidosryhmää.

⁴⁷ Suhdanneavustuksen valmistelun jälkeen ovat valmistuneet kuulemisohjeet, joiden soveltamisen tavoitteena on valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien riittävän laaja toteutuminen käytännön säädösvalmistelutyössä. Oikeusministeriö 2010.

⁴⁸ Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 §:n 1 mom. 4 kohdassa on todettu, että ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset tulevat julkisiksi, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi. Tämän jälkeen tulevat julkisiksi ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät ehdotukset sekä muut talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen sisällytetyt ehdotukset, kun esitys on annettu eduskunnalle.

silloin käytössä ollutta 10 prosentin korjausavustusta. Suhdanneavustusta ei nimittäin otettu käyttöön vuonna 2009 ensimmäistä kertaa: 1990-luvun lamassa oli käytetty vastaavan tyyppistä, asunto-osakeyhtiöille myönnettyä korjausavustusta samaan tarkoitukseen, eli elvyttämään rakentamista.⁴⁹ 1990-luvun korjausavustuksen voimassaolon päättymisen jälkeen ei ollut kuitenkaan laadittu minkäänlaista selvitystä avustuksen vaikuttavuudesta tai vaikutuksista.⁵⁰ Ympäristöministeriön edustajien mukaan 1990-luvun korjausavustuksen tiedot pohjautuivat virkamiesten näkemyksiin avustuksen vaikutuksista. Tarkastuksessa ei tullut myöskään esille, että valmistelussa olisi huomioitu kattavasti maailmantilassa tapahtuneita muutoksia 1990-luvun korjausavustuksen jälkeen.⁵¹

Toisaalta valmistelussa vaikuttivat myös taustalla olleet tosiasiat, kuten ARAn rooli asuntopoliitiikan toteuttajana sekä ylipäätään korjausrakentamisen suhteen tehtyjen ohjelmien ja hankkeiden tulokset. Esimerkiksi korjausrakentamisen strategia oli valmistunut vuonna 2007, ja sen tulokset olivat vaikuttamassa valmistelun taustalla.

Valmistelun tiukka aikataulu ja kansantaloudellinen merkitys vaikuttivat siihen, että poliittinen ohjaus oli aktiivisesti mukana. Ministerin ja poliittisen johdon rooliin kuuluu viimekätinen poliittinen vastuu siitä, millaisia ratkaisuja lainvalmistelussa tehdään tai ei tehdä. Toisaalta lainvalmistelijoilla tulisi olla säädösvalmistelussa riittävä liikkumavara, jotta taataan riittävän laadukas säädösvalmistelu ja lopputulos, joka perustuu kunnolliseen tietopohjaan. Lisäksi säädösvalmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden saavuttamiseksi säädösvalmisteluprosessista tulee tuottaa riittävästi julkista dokumentointia.⁵²

Tarkastushavaintojen perusteella suhdanneavustuksen valmistelun lähtöasetelma (kiire ja kansantaloudellinen merkitys) merkitsi sitä, että varhaisessa vaiheessa tehdyt, liian yksityiskohtaiset poliittiset linjaukset raja-

⁴⁹ Myös hallituksen esityksessä tuotiin eksplisiittisesti esille, että korjausavustusten käyttämisestä onnistuneena suhdannepoliittisena välineenä on kokemuksia 1990-luvulta. HE 2/2009 vp, s. 1.

⁵⁰ VTT oli tosin laatinut ympäristöministeriön toimeksiannosta selvityksen korjausavustuksen kohdentumisesta. Ks. Ympäristöministeriö 1995.

⁵¹ Voidaan viitata varsinkin EU:n myötä tapahtuneeseen työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisämarkkinoilla, millä on vaikutusta ulkomaisen työvoiman määrään Suomessa.

⁵² Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä on käsitelty vielä tarkemmin lainvalmistelijoiden ja poliittisten päättäjien roolijakoa. VTV 2013, s. 36–46. Myös OECD on suosittanut, että säädösvalmistelussa pyritään mahdollisimman läpinäkyvään valmisteluun siten, että dokumentoitua tietoa on riittävästi saatavilla. OECD, 2012, s. 4.

sivat tarpeettoman paljon mahdollisuuksia toteuttaa laadukasta säädösvalmistelua. Lisäksi suhdanneavustuksen toteuttamisen argumentaatio perustui pitkälti suhdannepoliittisiin realiteetteihin yksilöimättä ja dokumentoimatta kuitenkaan tarkemmin sitä, miten päädyttiin juuri asuinyhteisöille myönnettäviin korjausavustuksiin. 1990-luvun korjausavustuksen toivuudestakaan ei ollut käytettävissä valmistelussa tarkempaa selvitystä, vaan tietopohja koostui ennen kaikkea virkamiesten aikaisemmista kokemuksista. Tarkastuksen yhteydessäkin oli vaikeaa saada selville, kuinka valmisteluprosessi oli lopulta mennyt, sillä kirjallista materiaalia oli erittäin niukasti olemassa.

3.2.2 Suhdanneavustuksen vaikutusarviointia ei toteutettu eikä vaihtoehtoisia elvytyskeinoja pohdittu

Kireän aikataulun takia ei valmistelussa ollut mahdollista toteuttaa tosiasiallista vaikutusarviointia, vaan vaikutusten esittäminen oli hallituksen esityksessä pelkkä muodollisuus. Lisäksi vaihtoehtoisten toteutuskeinojen arviointi jäi tekemättä. Olisiko samalla rahamäärällä voitu tukea tehokkaammin esimerkiksi julkisen sektorin rakennusten korjaushankkeita?

Tarkastuksessa tehtiinkin havaintoja, että ympäristöministeriön sektori-kohtainen virkamiesvalmistelu rajoitti säädösvalmistelun tarpeellista liikumavaraa. Säädösvalmistelusta vastuussa olevan ministeriön tulisi pyrkiä arvioimaan vaihtoehtoisia keinoja ongelma- eikä hallinnonalalähtöisesti.⁵³ Valitsemalla horisontaalisempi näkökulma valmisteluun olisi voitu tarkastella myös mahdollisuutta avustaa sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalojen kiinteistöjen korjaamista.⁵⁴ Ympäristöministeriö esitti lausunnossaan, että kokonaisuuden paremman arvioinnin mahdollistamiseksi olisi syytä tarkastella valtion rakentamisen ohjauksen ja tuen keskittämistä yhden ministeriön ja hallinnonalan alaisuuteen.

Vaikutusarvioinnin laadukkuuteen ja sääntelyn kustannusten arviointiin keskittyvän itsenäisen asiantuntijayksikön olemassaolo olisi myös voinut

⁵³ *Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut jo aiemmissa tarkastuksissaan esille, että säädösvalmistelussa hallinnonalakeskeisyys voi muodostua ongelmaksi. Ks. VTV 2011a, s.152–153.*

⁵⁴ *Suhdanneavustuksen voimassaolon päättymisen jälkeen poikkihallinnollista yhteistyötä on painotettu entisestään myös lain tasolla. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2.2 §:ssä on säädetty, että ministeriöiden tulee toimia tarpeen mukaan yhteistyössä valmistellessaan asioita.*

parantaa suhdanneavustuksen valmistelun, erityisesti vaikutusarvioinnin, laatua.⁵⁵

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen ja asiantuntija-arvioiden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, etteivät korjausrakentamisen prosessit olisi olleet julkisen sektorin puolella niin toimivia ja tehokkaita, että avustuksilla olisi saatu aikaan enemmän vaikuttavuutta. Myös tarkastusvaliokunta toi esille omassa mietinnössään korjausrakentamisen prosesseihin liittyviä ongelmia.⁵⁶ Tosin kosteus- ja hometalkoiden alettua vuonna 2010 sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön rakennusten korjaamiseen myönnettävien valtionavustusten jakamista on ohjattu entistä enemmän laatu- ja perusteiden mukaisesti. Esimerkiksi vuoden 2013 lopussa tulivat voimaan myös ministeriön asetukset avustusten myöntämisperusteista, joissa on määritelty muun muassa edellytykset avustuksen saamiseksi sekä avustuksen käytön ehdot.

Kosteus- ja hometalkoissa on pystytty sisällyttämään avustusjärjestelmään sellaisia mekanismeja, joilla pyritään takaamaan korjaushankkeiden onnistuminen ja sisäilmaongelmien poistuminen. Jatkossa, jos taantumaa jouduttaessa päätetään elvyttää rakennusala, tulisi pohtia mahdollista valtiontuen suuntaamista enemmän julkisen sektorin rakennusten korjauksiin julkisten rakennusten mittavien terveysvaikutusten vuoksi.⁵⁷

Koska etukäteiseen vaikutusarviointiin ei ollut mahdollisuuksia, valmistelussa olisi ollut hyvä pohtia jälkikäteen vaikutusarvioinnin toteuttamista. Jo 1990-luvun korjausavustusten perusteella oli kuitenkin nähtävissä, että suhdannepoliittiset keinot tulevat poliittisen päätöksenteon kohteeksi syklisesti. Tällöin jo kertaalleen käytössä olleiden elvytyskeinojen analysoidulla ja dokumentoidulla vaikuttavuus- ja toimivuustiedolla olisi merkitystä elvytystilanteessa vaadittavan nopean päätöksenteon kannalta.

Ympäristöministeriössä ei kuitenkaan suunniteltu jälkikäteen vaikutusarvioinnin toteuttamista. Eduskunta antoi suhdanneavustuslain hyväksymisen yhteydessä lausuman, jossa edellytettiin, että hallitus seuraa lain

⁵⁵ *Itsenäisellä vaikutusarviointityksiköllä olisi mahdollista parantaa vaikutusarviointien laatua, parantaa sääntelyn kustannuksiin liittyvää osaamista sekä selkiyttää koko säädösvalmisteluprosessia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut jo aiemmin selvityksessään esille, millaisia hyötyjä itsenäisen vaikutusarviointia tukevan asiantuntijayksikön perustamisella olisi. Ks. tarkemmin VTV 2013, s. 25–26.*

⁵⁶ *TrVM 1/2013 – M 5/2013 vp.*

⁵⁷ *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan selvityksessä on käsitelty tarkemmin rakennusten kosteus- ja homeongelmiin liittyvien terveysvaikutusten kustannuksia. Tarkastusvaliokunta 2012.*

toimivuutta ja vaikuttavuutta.⁵⁸ Jälkiseurantalausuma oli kuitenkin erittäin yleispiirteinen siten, ettei siinä vaadittu erillisen selvityksen toimittamista ympäristövaliokunnalle. Näin jälkikäteisen vaikutusarvioinnin toteuttamiseen ei ollut ympäristöministeriössä painetta.⁵⁹

Suhdanneavustuksen voimassaolon jatkamisen ja avustusvaltuuden kasvattamisen yhteydessä ympäristöministeriö ei tarkastushavaintojen mukaan analysoinut juurikaan suhdanneavustuksen siihenastisia vaikutuksia. Suhdanneavustuksen voimassaolon aikana ARA keräsi tietoja, jotka olivat tarpeellisia suhdanneavustusjärjestelmän toteuttamiseksi. Tällaisia tietoja olivat avustushakemusten määrä, tarvittavan avustuksen suuruus, korjattavien kohteiden ja asuntojen määrä sekä avustuksen käyttötarkoitus tarkemmin. Lisäksi ARA piti yllä tietoja siitä, kuinka paljon myönnettyjä määrärahoja oli maksettu ja kuinka paljon oli vielä maksamatta. ARAn tietojen perusteella tehtiin päätökset suhdanneavustusjärjestelmän jatkoajoista ja laadittiin tarvittavat lakimuutokset. Suhdanneavustuksen toimivuudesta kokonaisuutena ei kuitenkaan toteutettu minkäänlaista selvitystä.

Vertailuksi voidaan tuoda esiin Itävallan toimenpiteet energiapainotteisen avustuksen toteuttamisen seurannassa. Avustuksen ensimmäisen vuoden voimassa olon jälkeen Itävallan taloustutkimuslaitos (WIFO)⁶⁰ teki ministeriöiden toimeksiannosta selvityksen avustuksen vaikutuksista työllisyyteen ja energiatehokkuuteen. Selvityksessä arvioitiin muun muassa energiataloudellisia vaikutuksia lukumääräisesti.⁶¹ Selvityksen perusteella avustuksen vaikutukset arvioitiin niin positiivisiksi, että avustusta päätettiin jatkaa nimenomaan energiatehokkuutta edistävästä syistä.

Voidaan katsoa, että osittain suhdanneavustuksen arvioinnin heikkouden syynä oli korjausrakentamisen tilastoinnin puutteellinen taso. Vuonna 2009 asetettiin ARAn johtama työryhmä selvittämään valtion asuntorakentamisen elvytystoimien vaikutusta asuntorakentamisen kustannustasoon. Työryhmän asettaminen liittyi ympäristövaliokunnan mietintöön YmVM 7/2009 vp, jossa ympäristövaliokunta painotti elvytystoimenpiteiden vaikutusten seuraamista siten, etteivät toimenpiteet olisi johtaneet kustannustason nousuun.⁶² Työryhmässä oli jäseniä ympäristöministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja ARAsta. Työryhmän tulokset ja huomiot koskivat kuitenkin lähinnä kustannustason muutoksia uudisrakentamises-

⁵⁸ EV 14/2009 vp - HE 2/2009 vp.

⁵⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemmassa tarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota jälkiseurantalausumisen yleispiirteisyyteen. VTV 2014.

⁶⁰ Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung.

⁶¹ WIFO 2010.

⁶² YmVM 7/2009 vp, s.2.

sa, ja korjausrakentamisen osalta työryhmän huomiot jäivät erittäin vähäisiksi. Raportissa tuotiinkin esille korjausrakentamisen tilastoinnin tasoon liittyvät ongelmat, jotka vaikeuttavat valtion ohjauskeinojen vaikuttavuuden ja vaikutusten seuraamista.⁶³

Jatkossa ympäristöministeriön tulisi kiinnittää huomiota käytettyjen elvytyskeinojen jälkikäteiseen vaikutusarviointiin. Tällöin luodaan dokumentoitua tietopohjaa myös tuleville elvytyskeinoja koskeville päätöksentekotilanteille ja vahvistetaan valitun toimintapolitiikan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Lisäksi jälkiseurannan merkitys korostuu, jos toimintapolitiikkaa valmisteltaessa käytettävissä oleva tietopohja on niin epävarma, että etukäteisessä vaikutusarvioinnissa joudutaan tekemään runsaasti oletuksia.⁶⁴ Erittäin paljon epävarmuustekijöitä sisältävä etukäteinen vaikutusarviointi ei tue tarpeellisella tavalla päätöksentekoa. Sitä vastoin toimintapolitiikan toteuttamisen jälkeen pystytään yleensä havainnoimaan paremmin tapahtuneita muutoksia, mikä vähentää vaikutusarvioinnin epävarmuustekijöitä.

3.3 Suhdanneavustuksen toimeenpano ja seuranta

3.3.1 Suhdanneavustuksen toimeenpanoon oli olemassa jo valmiiksi toimiva vastuunjako

Suhdanneavustuslaki tuli voimaan 1.4.2009. Tarkastuksen perusteella suhdanneavustuksen implementointi oli onnistunut. ARA vastaa keskeisesti asuntopolitiikan toteuttamisesta, ja sen tehtäviin kuuluvat erilaisten valtion myöntämien asumiseen ja rakentamiseen liittyvien avustusten jakamiseen liittyvät tehtävät, kuten ohjeistus, joidenkin avustusten myöntäminen, maksaminen ja järjestelmän toiminnan seuranta.

ARAn rooli tiedotuksen järjestämisessä vaikutti merkittävästi siihen, että jaettu tieto suhdanneavustuksista oli tarkastuksen perusteella riittävää ja saavutti kunnat ripeästi. Suomessa oli vuonna 2009 yhteensä 348 kuntaa, ja suurimmassa osassa kuntia suhdanneavustuksien myöntäminen ja jakaminen hoidettiin itse.

⁶³ *Ympäristöministeriö 2009b.*

⁶⁴ *Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiä 3/2013, s. 33–36 sekä Baldwin (2007), s. 27–47.*

Ennen suhdanneavustuksen voimaantuloa käytössä oli jo energia- ja korjausavustusjärjestelmä. Avustusjärjestelmässä ensisijaisesti kunnat olivat toimineet valtionapuviranomaisina ja myöntäneet avustuksia ARAn osoittamien määrärahavaltuuksien rajoissa. Kuntien ja ARAn välille olivat siten kehittyneet jo toimivat käytännöt ja järjestelmät, joilla avustusprosessi toteutettiin. Valmiit käytännöt edistivät suhdanneavustuksen toimeenpanoa. Tarkastuksen perusteella ARAn ja kuntien välinen vastuunjakko suhdanneavustusprosessin toteuttamisessa oli tarkoituksenmukainen, varsinkin kun avustukset tuli myöntää viivytyksettä, jotta elvytyksen ajallinen vaikuttavuus olisi ollut hyvä. Myös Euroopan komissio nosti raportissaan esille, että ARAn rooli avustusten toimeenpanevana organisaationa oli toimiva.⁶⁵

ARA lähetti kunnille kirjallisen tiedotteen ja ohjeistuksen suhdanneavustuksista maaliskuussa 2009, eli jo ennen suhdanneavustuksen voimaantuloa. Lisäksi ARAlla oli tärkeä rooli informoida kuntia lyhyen ajan sisällä tehdyistä suhdanneavustuksen muutoksista. ARA laati muun muassa ohjeistuksen energiapainotteisesta suhdanneavustuksesta. Näin tieto avustuksista kulkeutui kuntiin ripeästi ARAn kautta. Kunnille laadittu ohjeistus sisälsi seuraavat avustusta koskevat asiat:

- määräraha ja sovellettavat lait
- avustuksen kohde, saaja ja myöntäjä
- avustettavat toimenpiteet ja kustannukset
- avustuksen suuruus ja muu rahoitus
- avustuksen käsittelyvaiheet ja asiakirjat
- valvonta
- suhdanneavustuksen määrärahan käytön tilityksen perusteet.⁶⁶

Kunnille lähetettyä informaatiota voidaan pitää kattavana. Kirjallisesti lähetettyjen ohjeiden lisäksi ARAn nettisivuilta sai lisää informaatiota, minkä lisäksi kunnat pystyivät kysymään tarkentavia tietoja ARAlta sähköpostitse ja puhelimitse tarpeen mukaan. ARAssa vastattiinkin suureen määrään puheluita ja sähköpostikyselyjä suhdanneavustukseen liittyen. Suhdanneavustusprosessista pidettiin myös useita koulutustilaisuuksia ja luentoja. Muun muassa Helsingissä kuntien korjaus-, energia- ja suhdanneavustuksia käsitteleville viranomaisille järjestettiin päivän seminaaritilaisuus. Tilaisuudessa käytiin perusteellisesti läpi avustusten sisällöt tulokintakysymyksiin, käytännön esimerkkeineen ja harjoitustehtävineen.⁶⁷

⁶⁵ *Euroopan komissio 2011, s. 48.*

⁶⁶ *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2009.*

⁶⁷ *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2010, s. 17.*

Tarkastuksessa tehdyssä kuntiin kohdistuneessa kyselyssä selvitettiin, kuinka selkeäksi ARAn antama ohjeistus koettiin. 71 prosenttia vastaajista piti ohjeistusta melko tai erittäin selkeänä. Myös tiedotuksen ja ohjeistuksen lähettämisen ajoitusta pidettiin kyselyn perusteella riittävänä, sillä 73 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että tieto avustuksista saapui kuntiin riittävän ajoissa. Kyselyyn vastanneet korjausavustusneuvojat olivat lisäksi hyvin perillä suhdanneavustuksen tavoitteista, mikä osoittaa, että kuntia oli informoitu riittävästi.

Kunnat puolestaan informoivat haettavista avustuksista tavallisimmin lehti-ilmoituksilla paikallislehdissä, kuntien ilmoitustauluilla ja kuntien nettisivuilla. Lisäksi jotkut kunnat ilmoittivat avustuksista paikallisradiossa ja -televisiossa. Joissain kunnissa isännöitsijöitä informoitiin myös erikseen. Kuntien tiedottamisen taso on kokonaisuudessaan ollut tarkastuksen perusteella hyvä.

3.3.2 Suuri hakijamäärä johti avustusvaltuuden kasvattamiseen ja avustusten maksamiseen valtion asuntorahastosta

Hallituksen esityksessä HE 184/2009 vp todettiin, että rakennusalan vaikeina jatkuvien suhdannenäkymien sekä suuren avustushakemusmäärän takia suhdanneavustuslain voimassaoloaikaa oli syytä jatkaa.⁶⁸ Alun perin hallituksen esityksessä HE 2/2009 vp oli arvioitu, että kunnat tekisivät noin 5 000–6 000 avustuspäätöstä. Lopulta päätöksiä tehtiin kuitenkin lähes 22 000, eli noin nelinkertainen määrä alkuperäiseen arvioon nähden.

Tarkastushavaintojen perusteella suuri avustushakemusmäärä yllätti kaikki. Avustushakemuksia ei ehditty käsitellä kunnissa vuoden 2009 loppuun mennessä, minkä lisäksi alkuperäinen avustusvaltuus ei riittänyt kaikille hakijoille. Avustusvaltuutta kasvatettiin kahteen kertaan: ensin 87 miljoonaa euroa ja sen jälkeen vielä 75 miljoonaa euroa. Lopullinen avustusvaltuus oli kaikkiaan yli kaksinkertainen alkuperäiseen avustusvaltuuteen nähden. Avustusvaltuuden kasvattaminen perustui poliittiseen päätökseen siitä, että kaikkien kriteerit täyttävien hakijoiden tuli saada avustus.⁶⁹

Suhdanneavustuksen kokonaisvaltuus oli huomattavan suuri, kun otetaan huomioon asunto-osakeyhtiöiden korjausrakentamisen yleinen volyymi. Vuonna 2010 Tilastokeskuksen tietojen mukaan asunto-

⁶⁸ HE 184/2009 vp, s. 2.

⁶⁹ Ympäristöministeriö 2010.

osakeyhtiöiden korjausrakentamisen arvo oli 1,16 miljardia euroa.⁷⁰ Puolestaan pelkästään 10 prosentin avustuksia maksettiin kyseisenä vuonna 113,5 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa yhteensä noin 1,14 miljardin euron investointeja. On kuitenkin huomioitava, että avustus maksettiin jälkikäteen, joten osa asuinyhteisöjen investoinneista oli kohdistunut myös vuoteen 2009.

Suhdanneavustuksen lopullisesta avustusvaltuudesta 125 miljoonaa euroa maksettiin valtion asuntorahaston varoista. Tarkastuksessa ei tullut esille läpinäkyvän ja johdonmukaisen finanssipolitiikan kannalta perusteltuja seikkoja, jotka olisivat hyväksyttävästi tukeneet avustusten maksamista valtion budjettitalouden ja samalla kehysrajoitteiden ulkopuolelle jäävästä asuntorahastosta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on jo aiemmin tuonut esille, että vaikuttavan finanssipolitiikan kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että kaikki menot kuuluvat yhtäläisesti finanssipoliittisten sääntöjen piiriin. Poikkeuksellisen suhdannekehityksen edellyttämät joustot olisi sisällytettävä itse sääntöjärjestelmään.⁷¹

3.3.3 ARAn ja kuntien tietojärjestelmät eivät tukeneet riittävästi arvioitua suuremman hakemusmäärän käsittelyä

Yksi olennainen osa suhdanneavustuksen toimeenpanon onnistumisen edellytyksiä oli tapa, jolla avustushakemusten ja maksatuspäätösten käsittely tehtiin. Voidaan kysyä, olivatko kuntien ja ARAn avustusprosessit ja niiden toteuttamisen tukena olleet tietojärjestelmät sellaisia, että ne mahdollistivat mahdollisimman tehokkaan hakemusten käsittelyn ja päätösten tekemisen.

Suhdanneavustuksen toimeenpano aiheutti huomattavasti arvioitua enemmän lisätyötä ARAssa ja kunnissa, koska hakemusmäärä oli arvioitua huomattavasti suurempi. Kuten edellä on todettu, suhdanneavustusprosessin toteuttamiseen liittyvä vastuujaako oli tarkoituksenmukainen, sillä ARAn ja kuntien välillä oli jo valmiiksi olemassa vakiintuneet toimintatavat avustusprosessin toteuttamiseen. Ongelmana oli kuitenkin se, että suhdanneavustus tuli organisaatioiden ylimääräiseksi tehtäväksi, ja se tuli pystyä hoitamaan olemassa olevilla resursseilla ja tietojärjestelmillä.

Koska suhdanneavustuksen valmistelussa ei ollut toteutettu vaikutusarviointia, ei etukäteen ollut myöskään analysoitu sitä, millaisia vaikutuksia suhdanneavustuksella tulisi olemaan sitä toimeenpaneviin organisaatioihin

⁷⁰ Luvussa eivät ole mukana vuokratoloyhtiöt.

⁷¹ VTV 2010, s. 147–148.

eli kuntiin ja ARAan. Ympäristövaliokunta toikin esille mietinnössään YmVM 1/2009 vp huolensa siitä, että kunnilla oli hyvin erilaiset mahdollisuudet tehtävän hoitamiseen.⁷²

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella suhdanneavustuksen jakamista palvelevat tietojärjestelmät eivät tukeneet yhdistelmää, jossa lyhyessä ajassa tuli käsitellä huomattavan paljon hakemuksia sekä tehdä avustuspäätöksiä ja maksatuksia. Kuntien ja ARA:n välillä oli käytössä avustusprosessin toteuttamiseen sellaiset tietojärjestelmät, joiden yhteentoimivuus oli tehtävän asettamien vaatimusten kannalta keho. Tietojärjestelmät eivät olleet teknisesti ja tietosisällöllisesti yhteentoimivia, mikä johti suureen manuaalisen työn määrään. Tämä yhdistettynä hakemusten erittäin suureen määrään sekä avustusten käsittelyn tiukkaan aikatauluun vaikutti tiedon eheyteen ja muuttumattomuuteen lisäten virheiden syntymisen todennäköisyyttä. Tämän lisäksi yhteentoimimattomuus hidasti hakemusten käsittelyä ja maksatusta.

Suhdanneavustuksen toimeenpano tarkoittikin sekä kunnissa että ARA:ssa runsasta ylityön määrää, minkä lisäksi jouduttiin tekemään sisäisiä henkilöstöjärjestelyjä. Suhdanneavustuksen hallinnollinen raskaus muodostui nimenomaan avustushakemusten valtavasta määrästä. Toisaalta tarkastuksessa tehtiin havaintoja, että suhdanneavustuksen joustavat ehdot helpottivat kuntien työmäärää verrattuna vuosittain myönnettävien avustusten käsittelyyn.

ARA-tukien sähköisen asioinnin kehittämisen tarve on tunnistettu ja nostettu esille jo vuonna 2008 ympäristöministeriön selvityksessä asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta ja kehittämisestä. Selvityksessä tuotiin jo tuolloin esille ajatus siitä, että avustushakemuksen liitteineen voisi hoitaa kokonaan sähköisesti.⁷³ Tämän lisäksi vuonna 2011 tehdyssä ARA:n sisäisen tarkastuksen tuloksissa nostettiin esille, että ARA:ssa käytössä olevien tietojärjestelmien vajavainen toiminta hidastutti merkittävästi ARA:n henkilökunnan tehokasta ajankäyttöä sekä kyseenalaisti tiedon eheyden.⁷⁴

Tällä hetkellä myös *Sähköisen asioinnin ja demokratian edistämishojelman* yhteydessä on käynnissä hanke, jonka tarkoituksena on sähköistää

⁷² YmVM 1/2009 vp – HE 1/2009 vp, s. 3.

⁷³ Ympäristöministeriö 2008, s. 24. Sähköisellä asioinnilla tarkoitetaan sitä, että avustusprosessi kokonaisuudessaan tapahtuisi mahdollisimman pitkälti sähköisessä muodossa, jossa tiedot siirtyisivät automaattisesti eri viranomaisten järjestelmien välillä.

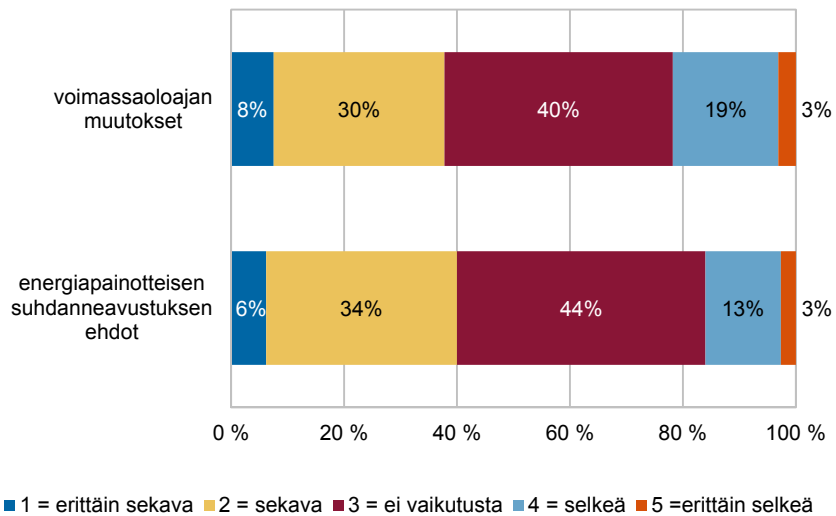
⁷⁴ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2011. Tiedon eheys tarkoittaa sitä, että tieto pysyy muuttumattomana siirron tai säilytyksen aikana.

ARA-määrärahojen käsittelyjärjestelmää. Hankkeen tarkoituksena on sähköistää ARA-tukien käsittelyä siten, että ARAn ja kuntien välillä tapahtuva avustushakemuksiin ja maksatukseen liittyvä tietojen vaihto olisi pitkälti automatisoitu. Hanke ei tosin kata kuntien ja avustuksen hakijan välistä prosessia.⁷⁵ ARA-tukien käsittelyjärjestelmän sähköistämishankkeen onnistumisella olisi kuitenkin kokonaisuudessaan merkitystä avustusprosessin tehostamiselle ja tietojen eheyden ja muuttumattomuuden edistämiseksi.

3.3.4 Suhdanneavustuksen muutokset pirstaloivat avustusjärjestelmää

Suhdanneavustuksen voimassaoloajan jatkaminen kahteen kertaan sekä energiatehokkuusehtojen mukaan ottaminen vaikuttivat koko suhdanneavustusjärjestelmän selkeyteen. Tarkastuksessa havaittiin myös, että asiantuntijoilla oli jossain määrin hämärtynyt suhdanneavustusjärjestelmän kokonaiskuva. Useat asiantuntijat eivät edes muistaneet energiatehokkuusehtojen sisällyttämistä suhdanneavustuksen voimassaolon loppuajaksi. Kuviossa 4 on kuvattu, kuinka isännöitsijät kokivat suhdanneavustuksen muutokset. Isännöitsijäkyselyn perusteella 38 prosenttia isännöitsijöistä koki, että suhdanneavustuksen voimassaoloajan muutokset olivat joko erittäin sekavia tai sekavia. 40 prosentin mukaan aikarajojen muutoksilla ei ollut merkitystä toimintaan. Puolestaan energiapainotteisen 15 prosentin suhdanneavustuksen ehdot olivat 40 prosentin mukaan erittäin sekavat tai sekavat.

⁷⁵ *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2012.*



KUVIO 4. Isännöitsijöiden näkemykset suhdanneavustuksen muutoksista (N=225).

Myös kuntien korjausavustusneuvojat toivat tarkastuksen kyselyn vastauksissaan esille, että suhdanneavustuksen useiden muutosten takia monelle oli jäänyt sekava kuva järjestelmästä kokonaisuudessaan. Muutokset olivat muun muassa jossain määrin lisänneet kuntien avustushakemusten käsittelijöiden työtä, sillä asunto-osakeyhtiöt olivat tiedustelleet kunnilta tarkempia tietoja suhdanneavustuksen muutoksista. Kuntien korjausavustusneuvojien oli myös hankalampaa neuvoa hakijoita ennakolta, koska suhdanneavustuksen ehdot muuttuivat lyhyen ajan sisällä monta kertaa.

Siitä huolimatta että suhdanneavustuksen voimassaoloaikojen ja ehtojen muutokset aiheuttivat epävarmuutta avustusten myöntämisprosessissa, suhdanneavustuksen jatkoaika nähtiin isännöitsijöiden keskuudessa tarpeelliseksi. Jatkoajan ansiosta aloitetut korjaushankkeet pystyttiin suorittamaan huolellisemmin loppuun, eikä hankkeissa tarvinnut kiirehtiä aikatauluja entisestään. Kaikkiaan noin 50 prosenttia tarkastuksen kyselyssä vastanneista isännöitsijöistä kokivat, että voimassaoloajan jatkaminen oli toteutettavien korjaushankkeiden kannalta positiivinen asia. Toisaalta useat isännöitsijät totesivat suhdanneavustuksen muutosten olleen merkityksettä, sillä korjaushankkeet oli suunniteltu ja valmisteltu niin pitkälle, ettei suhdanneavustuksen aikataululla ollut merkitystä. Toisin sanoen nämä olivat hankkeita, jotka olisi toteutettu pitkälti ilman avustustakin. Lisäksi jotkut hankkeet pystyttiin viemään läpi alkuperäisen asetettujen aikarajojen mukaan.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella suhdanneavustuksen muutokset aiheuttivat epävarmuutta suhdanneavustukseen liittyvien tehtävien hoitamisessa.

3.4 Suhdanneavustuksen vaikuttavuus ja vaikutukset

3.4.1 Suhdanneavustuksen tosiasiallisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta on vaikea arvioida indikaattoreiden puuttuessa

Tarkastuksen asiantuntija-arvioiden mukaan suhdanneavustuksella toteutetut korjaustoimenpiteet olivat pääosin tarkoituksenmukaisia. Yleisin korjaustoimenpide kohdistui molempien avustusmuotojen osalta rakennuksen ulkovaippaan. 10 prosentin suhdanneavustuksella toteutetuista korjaustoimista yhteensä 44,8 prosenttia kohdistui ulkovaippaan, ja 15 prosentin energiapainotteisen suhdanneavustuksen kohdalla vastaava luku oli 48 prosenttia. Toiseksi eniten 10 prosentin avustuksen tuella korjattiin vesi- ja viemärijärjestelmiä (13,1 prosenttia). Vesi- ja viemärijärjestelmiin kohdistuneiden korjaustoimenpiteiden raskaus näkyi siten, että euromääräisesti 10 prosentin avustuksista näihin kohteisiin käytettiin kuitenkin lähes 40 prosenttia. Ulkovaippaan avustuksia kohdistui kuitenkin euromääräisesti eniten (43,9 prosenttia). Näihin kahteen toimenpidekohteeseen kuuluikin avustuksista kaikkiaan noin 83 prosenttia. Energiapainotteisesta avustuksesta kohdistui ulkovaipan korjaustoimiin lähes 70 prosenttia. Uusiutuvan energian käyttöönottoon myönnettiin avustuksia ainoastaan 8 prosenttia.⁷⁶

Alueellisesti tarkasteltuna 10 prosentin suhdanneavustuksia myönnettiin pääasiassa suuriin kaupunkeihin:

- Helsinki 78,7 miljoonaa euroa (31,8 prosenttia)
- Turku 19,1 miljoonaa euroa (7,7 prosenttia)
- Espoo 18,7 miljoonaa euroa (7,6 prosenttia)
- Tampere 16,6 miljoonaa euroa (5 prosenttia).

Myös energiapainotteista suhdanneavustusta myönnettiin eniten Helsinkiin, 5,6 miljoonaa euroa (19,6 prosenttia).

⁷⁶ Liitteessä 1 on esitetty kuviodien avulla, millaisiin toimenpiteisiin avustuksia myönnettiin.

Avustuksella toteutettuja toimenpiteitä lukuun ottamatta suhdanneavustuksen muita tosiasiallisia vaikutuksia oli vaikea arvioida. Korjausrakentamiseen suunnattujen valtion ohjauskeinojen vaikutuksia tulisi pystyä seuraamaan ja arvioimaan tarkoituksenmukaisella tasolla. Käytössä tulisi olla indikaattoreita ja muita työkaluja, joilla pystytään seuraamaan, etteivät valtion ohjauskeinot vaikuta häiritsevästi markkinoiden toimintaan. Lisäksi olisi arvioitava, että suhdannepoliittiset keinot todella vaikuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla suhdannetilanteen kehittymiseen. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että suhdanneavustuksien osalta käytössä ei kuitenkaan ollut tällaisia indikaattoreita, joten suhdanneavustusten tosiasialliset vaikutukset ja vaikuttavuus jäävät arvioitavaksi pitkälti epäsuorasti käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Tarkastuksessa käytettävissä olleiden tietojen perusteella suhdanneavustuksen vaikuttavuutta heikensivät jossain määrin seuraavat seikat:

- osa avustusta saaneista korjaushankkeista olisi toteutunut joka tapauksessa
- uudis- ja korjausrakentamisen työmarkkinoiden erillisyys
- harmaan talouden vaikutus korjausrakentamisen markkinoilla
- korjausrakentamisen urakkahintojen jonkinasteinen nousu
- suhdanneavustus pakotti taloyhtiöt pikemminkin lyhtynäköiseen korjaustoimintaan
- energiatehokkuutta painotettiin liian myöhään.

Seuraavissa luvuissa on kerrottu tarkemmin edellä esitetyistä seikoista, jotka heikensivät suhdanneavustuksen vaikuttavuutta.

3.4.2 Suhdanneavustuksen vaikutusten arviointi urakkahintojen hintatasoon vaikeaa puutteellisten tilastotietojen takia

Halutun elvytysvaikutuksen aikaansaamiseksi on tärkeää, ettei elvytys vaikuttaisi hintoja nostavasti. Hintojen nousu elvytystilanteessa merkitsee sitä, ettei markkinoilla ole vapaata työvoimaa tai kilpailu on jostain syystä heikkoa. Tällaisessa tilanteessa valtiontuki siirtyy hintoihin.

Korjausrakentamisen tilastointi on suppeaa verrattuna uudisrakentamiseen, vaikka korjausrakentamisen arvo oli asuntorakentamisen arvosta yli puolet vuonna 2012 ja talonrakentamisessakin korjausrakentamisen osuus oli jo lähes puolet.⁷⁷ Korjausrakentamisen osuus tulee *Pajakkalan* arvion

⁷⁷ Tilastokeskuksen edustajien mukaan itse korjausrakentamisen arvostakin 60–80 prosenttia on laskennallista arviota ja 20–40 prosenttia suoraa tilastotietoa.

mukaan kasvamaan tulevaisuudessa edelleen, jopa 60 prosenttiin koko talonrakentamisesta.⁷⁸ Näin korjausrakentamisen tilastotiedon tarve kasvaa entisestään sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

Uudisrakentamisen urakkahintojen arviointiin on kehitetty markkinalähtöisesti indeksejä, joista on nähtävissä urakkahinnoissa tapahtuneita muutoksia. Tällaisia indeksejä ovat Haahtela-tarjoushintaindeksi sekä Rapal Oy:n tarjoushintaindeksi. Haahtela-kehitys Oy:n julkaisema Haahtela-hintaindeksi on rakennushankkeiden tarjoushintojen kehitystä mittaava muuttavapainoinen ja -hintainen tarjoushintaindeksi. Haahtela-hintaindeksi eroaa Rapal Oy:n tarjoushintaindeksistä siten, että indeksin kehitys ennustetaan aina vuodeksi eteenpäin, toisin kuin kuukausittain julkaistava Rapalin tarjoushintaindeksi, joka perustuu toteutuneista urakkakilpailuista saatuihin tarjoushintatietoihin. Haahtela-hintaindeksi julkaistaan yleensä kaksi kertaa vuodessa ja annetaan erikseen kuudelle eri indeksialueelle.⁷⁹ Tällä hetkellä olemassa olevat uudisrakentamisen hintaindeksit pohjautuvat Tilastokeskuksen edustajan mukaan pitkälti Haahtelan keräämien kustannustietojen pohjalle, ja esimerkiksi myös Tilastokeskus käyttää uudisrakentamisen volyymin laskemisessa hyväkseen väestörekisterikeskuksen hanketietojen ohella Haahtelan kustannustietojärjestelmän tietoja.

Tarjoushintaindeksien avulla on mahdollista arvioida uudisrakentamishankkeiden urakkahintoja ja siten yritysten katteita, joita ei rakennuskustannusindeksillä pystytä saamaan selville. Yhä kasvavan korjausrakentamisen kysynnän edessä vastaavanlainen korjausrakentamisen hintaindeksi voisi olla työkalu sekä korjausrakoiden tilaajalle että tarjoajille. Hintainformaation lisääminen edistäisi markkinoiden toimivuutta ja vakautta. Lisäksi valtiontalouden kannalta hintainformaation lisääminen mahdollistaisi valtion erilaisten ohjauskeinojen vaikutusten ja vaikuttavuuden paremman arvioinnin. Suhdanneavustuksen tapauksessa olisi ollut olennaista tietää luotettavaan indeksiin perustuen, vaikuttiko avustus kustannustasoon korottavasti.

Hintainformaation lisäksi korjausrakentamisen tilastointi on muiltakin osin heikompaa kuin uudisrakentamisen tilastointi. Ongelmaan on kuitenkin havahduttu: muun muassa rakennusalan suhdanneryhmä on tuonut esille, että korjausrakentamisen tilastoinnin kehittäminen on edennyt ver-

⁷⁸ Pajakkala 2013.

⁷⁹ Haahtela-kehitys Oy [<https://www.haahtela.fi/fi/indeksi>] (luettu 12.2.2014). Rapal Oy [<http://www.rapal.fi/fi/tuotteet-ja-palvelut/forecast/forecast2.html>] (luettu 12.2.2014).

rattain verkkaisesti.⁸⁰ Tilastokeskuksessa onkin menossa tällä hetkellä korjausrakentamisen tilastoinnin kehittämishanke, jonka avulla pyritään tuomaan korjausrakentamisen tilastointia tarkemmalle tasolle. Hankkeen yhteydessä voisi nostaa esille mahdollisuuksien mukaan myös korjausrakentamisen hintaindeksin kehittämisen.

Tarkastuksen asiantuntija-arvioiden mukaan korjausrakentamisen urakkahintaindeksin kehittäminen olisi hyvinkin mahdollista, joskin uudisrakentamisen hintaindeksiä haastavampaa. Korjausrakentamisen markkinoiden kasvaessa myös markkinaehtoisesti tai osin markkinaehtoisesti toteutettu hintaindeksi näyttäytynee mahdollisena ja harkitsemisen arvoisena valtiontalouden niukkojen resurssien takia.⁸¹

Tarkastuksessa arvioitiin hintatilastoinnin puutteellisuudesta huolimatta suuntaa antavasti suhdanneavustuksen vaikutuksia korjaushankkeiden hintoihin. Asiantuntijahaastattelujen mukaan tällä hetkellä paras käsitys korjausrakoiden hinnoista on urakkatarjousten pyytäjillä, eli taloyhtiöillä ja isännöitsijöillä.

Tarkastuksessa toteutetussa isännöitsijäkyselyssä vastaajista 42 prosenttia arvioi, että urakkahinnat nousivat suhdanneavustuksen voimassaoloaikana jonkin verran. Toisaalta saman verran vastaajia arvioi urakkahintojen pysyneen ennallaan. Mielenkiintoista on myös se, ettei kukaan vastaajista ollut sitä mieltä, että urakkahinnat olisivat laskeneet, vaikka yleinen suhdannetilanne rakennusosalalla oli heikko.⁸² Mikäli vastaaja oli kokenut urakkahintojen nousseen, pyydettiin kyselyssä arvioimaan myös hintojen nousun tasoa. Keskimäärin urakkahintojen katsottiin nousseen 9,6 prosenttia. Mediaani oli 10 prosenttia.

Isännöintiliitto toteutti vuonna 2009 kyselyn, jossa tiedusteltiin korjausrakentamisen hintatasoa ja urakoitsijoiden saatavuutta. Kyselyyn vastanneista isännöitsijöistä 41 prosenttia oli kokenut, että pienempien (alle 100 000 euroa) urakoiden urakkahinnat olivat nousseet vuoteen 2008 verrattu-

⁸⁰ *Rakennusalan suhdanneryhmä 28.8.2012, s. 4.*

⁸¹ *Hintaindeksin kaupallistamisesta voidaan nostaa esimerkkinä esille puukaupan hintaindeksi. Metsäntutkimuslaitoksen (Metla) ylläpitämän hintatilaston pohjalle on suunniteltu kaupallisesti toteuttavaa hintaindeksiä, jolla pyritään edistämään puukaupan toimivuutta ja vakautta. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 4.11.2013. Tilastokeskus ja ympäristöministeriö toivat lausunnossaan esille, että urakkahintaindeksin tuottaminen viranomaisvoimin edellyttäisi lisäresursointia ja rahoitusta.*

⁸² *Uudisrakentamisen puolella yleinen rakennuskustannusindeksi laski vuoden 2009 marraskuussa 1,8 prosenttia edellisen vuoden marraskuusta. Rapalin pääkaupunkiseudun asuntorakentamisen urakkatarjoushintaindeksin vuosimuutos lokakuussa 2009 oli -6,6 % ja kokonaisindeksin muutos oli -8,2 %.*

na. Keskiuurienkin (100 000–1 000 000 euroa) hankkeiden osalta 35 prosenttia vastanneista isännöitsijöistä oli kokenut hintojen nousseen.⁸³ Lisäksi Isännöintiliiton toteuttamassa vuosittaisessa putkiremonttibarometrissa isännöitsijät arvioivat putkiremonttien hintojen nousseen vuonna 2010 keskimäärin noin 4,8 prosenttia ja vuonna 2011 noin 4,6 prosenttia.⁸⁴

Puolestaan Kiinteistöliiton toteuttamassa korjausrakentamisbarometrissa vuoden 2009 syksyllä vastanneiden isännöitsijöiden mukaan urakkatarjousten yksikköhinnat olivat nousseet tai pysyneet ennallaan edelliskeväästä. Vain yksi kahdeksasta katsoi hintatason laskeneen. Lisäksi isännöitsijät saivat tarjouksia vähemmän kuin kyseisen vuoden keväällä. Vain yksi viidestä isännöitsijästä katsoi saaneensa enemmän tarjouksia syksyllä 2009 kuin keväällä.⁸⁵ Vuonna 2010 vastaavissa kevään ja syksyn korjausrakentamisbarometreissa urakkatarjousten yksikköhinnat olivat nousseet tai pysyneet samana verrattuna edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan. Ainoastaan alle 10 prosenttia isännöitsijöistä arvioi hintatason laskeneen.⁸⁶

Tilastotiedon puutteellisuudesta johtuen ei pystytä arvioimaan tarkasti, kuinka paljon avustus siirtyi urakkahintoihin. Suuntaa antavasti asiasta parhaimman tiedon omaavien näkemysten ja eri tahojen teettämien kyselyjen tulosten perusteella vaikuttaa kuitenkin vahvasti siltä, että avustukset valuivat jossain määrin urakkahintoihin.

3.4.3 Suhdanneavustuksen vaikutusta rakennusalan työllisyyteen ei voida mitata

Toinen suhdanneavustuksen vaikuttavuuden mittaamisen vaikeus liittyy rakennusalan työllisyyden tilastointiin. Jotta suhdanneavustuksen vaikuttavuutta rakennusalan työllisyyteen voitaisiin arvioida, tulisi saada selville, miten ihmiset ovat työllistyneet korjausrakentamisen puolella nimenomaan suhdanneavustuksen seurauksena. Tilastokeskus ei kuitenkaan tilastoi erikseen korjausrakentamista tekeviä työntekijöitä ja uudisrakentamisen puolella työskenteleviä. Tilastointi tapahtuu talonrakennusalan ammattirakentajien työtuntijakauman tasolla. Toisin sanoen Tilastokeskus laatii tilaston siitä, miten ammattirakentajien työtunnit jakautuvat uudis- ja

⁸³ *Isännöintiliitto 2009. Kyselyyn oli vastannut yhteensä 490 isännöitsijää.*

⁸⁴ *Isännöintiliitto 2011 ja 2012. Putkiremonttibarometriin vastasi vuonna 2011 yhteensä 382 isännöitsijää ja 269 vuonna 2012.*

⁸⁵ *Kiinteistöliitto 2009. Barometrikyselyyn vastasi lokakuun alussa lähes 900 taloyhtiön hallituksen jäsentä ja liki 300 isännöitsijää.*

⁸⁶ *Kiinteistöliitto 2010a ja 2010b. Sekä keväällä että syksyllä 2010 barometriin vastasi noin 300 isännöitsijää.*

korjausrakentamisen kesken. Tilaston perusteella ei voida siten sanoa, kuinka työntekijöiden määrä on kehittynyt: ei ole mahdollista saada tietoa siitä, onko korjausrakentamisen markkinoille tullut uusia työntekijöitä ja kuinka paljon siirtymistä uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen on tapahtunut. Muutokset Tilastokeskuksen työtuntijakaumissa voivat johtua muun muassa siitä, että samat ihmiset tekevät enemmän töitä korjausrakentamisessa.

Ylipäättään rakentamisen työllisyyden tilastointi on puutteellista siten, että se ei sisällä lainkaan ulkomaista lyhytaikaista työvoimaa: Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ulkopuolelle jää se osa työvoimasta, jonka ei katsota olevan pysyvää työvoimaa Suomessa. Tarkastuksen asiantuntija-arvioiden mukaan ulkomaisten työntekijöiden osuus korjausrakentamisessa on vielä suurempi kuin uudisrakentamisessa. Puutteet työllisyyden tilastoinnissa voivat johtaa siihen, että tilastoitu työllisyyskehitys ei näytä suhdannetilanteen kannalta todellista kuvaa, kun osa työllisistä jää pimentoon.

Käytännössä työllisyyden tilastoinnin puutteellisuuden ongelma nousi esille työ- ja elinkeinoministeriön syksyn 2013 lyhyen aikavälin työmarkkinaennusteessa. Rakennuslalle otetun veronumerorekisterin käyttöönoton seurauksena näytti siltä, että osa pimentoon jääneestä työvoimasta tuli esille. Tulkinta johtui siitä, että yleisestä suhdannekehityksestä poiketen rakennusalan työllisyys oli kehittynyt työ- ja elinkeinoministeriön katsuksen mukaan täysin suhdanteiden vastaisesti, positiivisesti.⁸⁷

Huomioon ottaen edellä esitetyt puutteet ja korjausrakentamisen työllisyyden tilastoinnissa voidaan esille nostaa kuitenkin joitain huomioita Tilastokeskuksen ammattirakentajien työtuntijakauman luvuista. Vuonna 2009 korjausrakentamisen työtuntien kokonaismäärä lisääntyi 15 prosentilla (17,4 miljoonaa tuntia) vuoteen 2008 verrattuna. Puolestaan uudisrakentamisen työtunnit vähentyivät 25 prosenttia (33 miljoonaa tuntia). Ympäristöministeriö painotti lausunnossaan, että työtuntimäärän lisääntymistä on pidettävä tilastoinnin epävarmuustekijöistä huolimatta lähtökohtaisesti indikaattorina siitä, että korjausrakentaminen lisääntyi selvästi vuonna 2009. Ympäristöministeriön mukaan työtuntien lisääntyminen jollakin sektorilla vuonna 2009 vaikeassa suhdannetilanteessa kertoo elvytyksen vaikutuksesta. Toisaalta jo vuonna 2008 työtunnit lisääntyivät korjausrakentamisessa 14 prosenttia (14 miljoonaa tuntia). Edellä, kappaleessa 3.1.1 on tuotu esille korjausrakentamisen kysynnän kasvamisen yleisempi trendi, mikä voi myös näkyä osittain työtuntitilaston luvuissa.

⁸⁷ *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, s. 9–10.*

Vaikka lyhytaikainen ulkomainen työvoima on jäänyt tähän saakka pitkälti tilastojen ulkopuolelle, on ulkomaisen työvoiman määrää rakennus-alalla pyritty arvioimaan laskennallisesti. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä ulkomaisen työvoiman laskennallisen määrän arvioitiin olevan noin 30 000 henkilötyövuotta.⁸⁸ Rakennusteollisuus RT teettää lisäksi jäsenyrityksilleen työvoimakyselyn, jossa eräänä asiana tiedustellaan ulkomaisen työvoiman määrää. Viimeisimmän kyselyn tulosten mukaan Rakennusteollisuus RT:n jäsenyritysten työmailla joka viides työntekijä oli ulkomainen. Uudellamaalla työntekijöistä ulkomaisia oli kuitenkin enemmän, noin kolmannes. Mielenkiintoista on myös se, että vuosien 2009–2011 aikana ulkomaiden työntekijöiden määrä kasvoi noin viiden prosentin kasvuvauhtia, kun taas vuosina 2011–2013 kasvu tasaantui noin kahteen prosenttiin.⁸⁹

Tilastokeskus toi lausunnossaan esille, että Tilastokeskuksessa käynnistettiin keväällä 2013 valtiovarainministeriön pyynnöstä poikkihallinnollinen yhteistyö (TUTKA-työryhmä). Työryhmän kesäkuussa 2014 julkaistavassa loppuraportissa tullaan esittämään toimintamalli tilapäisen työvoiman tilastoinnin parantamiseksi. Tarkastuksen perusteella ulkomaisen rakennusalan työvoiman tilastoinnin kehittämiseksi on erittäin suuri tarve. Tilastoinnin kehittämisen yhteydessä tulisi tarkastella mahdollisuutta hyödyntää myös Verohallinnon keräämiä tietoja ulkomaisista työntekijöistä ja yrityksistä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että suhdanneavustuksen työllisyysvaikutuksiin ei päästä konkreettisesti käsiksi siksi, että uudis- ja korjausrakentamisen työllisyyttä ei tilastoida erikseen ja myös siksi, että osa koko rakennusalan työllisistäkin jää tilastojen ulkopuolelle. Nämä ongelmat johtavat siihen, ettei suhdanneavustuksen tosiasiallisia vaikutuksia rakennusalan työllisyyteen ole helppo selvittää. Ammattirakentajien työtuntitilaston perusteella on nähtävissä, että korjausrakentamisen työtunnit lisääntyivät, mutta tilaston perusteella ei pystytä sanomaan sitä, mitä se tarkoittaa työntekijöiden määrässä.

3.4.4 Harmaata taloutta ei huomioitu tarpeeksi suhdanneavustusten toteuttamisen yhteydessä

Rakennusala on perinteisesti ollut otollinen harmaalle taloudelle. Tarkastusvaliokunnan teettämässä harmaan talouden selvityksessä on tuotu esille, että eräs merkittävimmistä harmaaseen talouteen vaikuttavista syistä

⁸⁸ *Tarkastusvaliokunta 2010, s. 80. Samoin myös Lith 2008, s. 97.*

⁸⁹ *Rakennusteollisuus RT 8.1.2014.*

löytyy rakentamisen suurista suhdannevaihteluista ja toinen toiminnan työvoimavaltaisuudesta. Lisäksi ammattimaisessa rakentamisessa erittäin korkea aliurakointiaste on osaltaan mahdollistanut harmaan talouden harjoittamisen.⁹⁰ Aliurakointiketjut voivat muodostua pitkiksikin, mikä on vaikeuttanut huomattavasti kokonaisurakan hahmottamista ja siihen liittyvien velvollisuuksien jakautumista eri osapuolille. Aliurakointiketjuissa harmaata taloutta on harjoitettu siten, että ketjussa ylempänä olevat saavat hyödyn verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntien seurauksena alemmina urakkahintoina, mutta eivät joudu vastuuseen aliurakoitsijoiden laiminlyönneistä.

Korjausrakentamisessa toimijat ovat pääsääntöisesti erittäin pieniä, joten korjaushankkeet koostuvat lähes poikkeuksetta alihankintaurakoista. Tarkastusvaliokunnan selvityksen mukaan harmaan talouden painopistealue on 2000-luvulla siirtynyt ammattimaisessa rakentamisessa korjaus- ja kunnossapitorakentamiseen, joissa tilaajina toimivat usein isännöitsijät ja asunto-osakeyhtiöt.⁹¹ Harmaan talouden asiantuntijoiden mukaan suurimpia syitä taloyhtiöiden rakennushankkeissa ilmenevälle harmaalle taloudelle ovat olleet alihankintaketjujen lisäksi isännöitsijöiden ja taloyhtiöiden hallitusten puheenjohtajien tietämättömyys ja osaamattomuus urakoiden kokonaishallinnassa ja tietojen selvittämisessä. Lisäksi erittäin merkittävä syy harmaan talouden esiintymiselle on ollut se, että taloyhtiöt painottavat urakkatarjouksissa edullista hintaa, mikä voi johtaa helpommin siihen, että voittaneissa urakoissa esiintyy enemmän lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Harmaan talouden asiantuntijat ovat lisäksi arvioineet, että taloudellinen laskusuhdanne lisää harmaan talouden suhteellista osuutta rakentamisessa. Tiukentunut kilpailu urakoista kannustaa hinnoitteluun, joka ei sisällä lakisääteisiä veroja ja maksuja. Tämä vääristää kilpailua.⁹² 2000-luvun harmaan talouden ilmiönä on lisäksi ollut ulkomailta käsin tapahtuva harmaan talouden harjoittaminen Suomen markkinoilla.⁹³

Rakennusalan harmaan talouden vallitseviin ilmiöihin viitaten suhdanneavustuksen voidaan katsoa kohdistuneen kokonaisuudessaan harmaan talouden kannalta otollisille markkinoille. Kuinka harmaa talous huomioitiin suhdanneavustuksen toteuttamisessa? Ensinnäkin suhdanneavustuksen

⁹⁰ Tarkastusvaliokunta 2010, s. 69.

⁹¹ Tarkastusvaliokunta 2010, s. 70.

⁹² Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti 2009, s. 25. Lisäksi Hallituksen esityksessä HE 41/2010 vp koskien käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta tuotiin laskusuhdanteen vaikutus harmaaseen talouteen. HE 41/2010 vp, s. 8.

⁹³ Tarkastusvaliokunta 2010, s. 70.

voimassaolon aikana on ollut jo voimassa tilaajavastuulaki (1233/2006), jonka myötä tilaajalle on tullut velvollisuus selvittää sopimuskumppaninsa valmiuksia hoitaa lainmukaisia velvoitteita. Tällä on pyritty ennalta ehkäisemään sitä, että sopimuskumppani jättää lakisääteiset velvollisuutensa hoitamatta. Tilaajavastuu on eräs sisäänrakennettu keino, jolla on pyritty yleisesti kitkemään harmaan talouden harjoittamisen edellytyksiä rakennusallalla.

Toinen, nimenomaisesti korjausrakentamiseen kohdennettu, harmaan talouden kitkemiskeino oli eräs Verohallinnon *Rakennusalan verovalvontahankkeeseen* kuulunut osa. Verovalvontahankkeeseen liittyen ARA ohjeisti kuntia toimittamaan suhdanneavustusta saaneiden korjaushankkeiden urakkatiedot Verohallinnolle. Lisäksi Verohallinto suoritti muiden viranomaisten kanssa työmaavalvontakäyntejä saneeraustyömaille eri puolilla Suomea. Verohallinto oli ilmoittanut, että se tulisi kohdentamaan valvontakäyntejä suhdanneavustusta saaneiden taloyhtiöiden saneeraustyömaille. Tehostetun valvonnan tavoitteena oli terveen kilpailun edistäminen, harmaan talouden torjunta sekä ulkomaisten yritysten ja työntekijöiden valvonta mahdollisimman reaaliaikaisesti. Verohallinnon toimenpiteet loivat taloyhtiöille kannustimia hoitaa lakisääteiset velvoitteensa kunolla ja tarkastaa muun muassa tarvittavat urakoitsijan tiedot.

Olemassa olleiden keinojen avulla harmaan talouden kitkeminen asuin-yhteisöjen korjaushankkeista ei ollut kuitenkaan kovin tehokasta. Tilaajavastuun ei ole katsottu yleisesti toimineen tarpeeksi tehokkaasti.⁹⁴ Tilaajalle ei synny tilaajavastuulain perusteella vastuuta siitä, että sopimuskumppani ei suorita sopimuksessa sovittuja maksuja. Lisäksi tilaajavastuulakia on helppo kiertää vastaperustettuja tai ulkomaille rekisteröityjä yhtiöitä käyttämällä. Tämä johtaa siihen, että harmaan talouden toimijat pystyvät osallistumaan tarjouskilpailuihin yrityksillä, joissa ei tarjouskilpailuhetkellä ole vielä ehtinyt ilmenemään lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntejä.⁹⁵

Tilaajavastuun heikkous pitkien aliurakointiketjujen valvomisessa tuli konkreettisesti esille suhdanneavustuksen yhteydessä. Vaikka Verohallinto pyrki valvomaan tehostetusti suhdanneavustuksia saaneiden taloyhtiöiden urakoita, jäivät tosiasialliset valvontamahdollisuudet vähäisiksi.⁹⁶ Kuntien toimittamista urakkatiedoista ei ilmennyt, oliko korjaushankkeet

⁹⁴ Näin esimerkiksi *Tarkastusvaliokunta 2010*, s. 74.

⁹⁵ Tällä hetkellä alle puoli vuotta Suomessa toimivan yrityksen ei tarvitse rekisteröityä Suomessa.

⁹⁶ *Verohallinnon Raksa-hankkeen loppuraportissakin tuotiin esille, että ARAlta saatujen tietojen merkitys oli lopulta vähäinen. Verohallinto 2014*, s. 7.

toteutettu osin aliurakointina. Siten tietojen avulla ei päästy käsiksi mahdollisiin aliurakkaketjuihin ja niissä ilmeneviin ongelmiin. Vaikka asuinyhteisöt olisivat hoitaneet kaikki velvoitteensa moitteettomasti, asuinyhteisöjen tietojenantovelvollisuus oli rajoitettu siten, että se mahdollisti urakoiden ketjuttamisen ja epärehellisen toiminnan. Rakennusalan verovaltvontahankkeen tulosten mukaan suhdanneavustuksia saaneiden taloyhtiöiden työmaavaltvontakäynneillä ilmenikin samaan tapaan epäkohtia velvoitteiden hoitamisessa kuin muilla vastaavilla saneeraustyömailla. Suhdanneavustuksia saaneet taloyhtiöt eivät siten erottuneet muita saneeraustyömaita enempää edukseen lakisääteisten velvoitteiden hoitamisessa.

Suhdanneavustuksen myöntämisen ehdoissa ei ollut edellytetty toimenpiteitä, jotka olisivat tehneet harmaan talouden harjoittamisesta epäedullisempää ja vaikeampaa. Tarkastushavaintojen perusteella asiaa ei myöskään pohdittu suhdanneavustuksen valmistelun aikana. Koska harmaa talous ilmiönä on yleistä korjausrakentamisessa, minkä lisäksi taloyhtiöiden hallitusten ja isännöitsijöiden tietämättömyys kasvattaa harmaan talouden esiintymisen todennäköisyyttä entisestään, tulisi suhdanneavustusten ja vastaavien korjausavustusten myöntämisen ehtoja miettiä myös harmaan talouden kannalta. Varsinkin jos kyseessä on valtiontaloudellisesti ja kansantaloudellisesti merkittävä avustus, hieman suurempi hallinnollinen taakka voidaan katsoa hyväksyttäväksi kustannukseksi sillä edellytyksellä, että sen avulla pystytään edistämään tasapuolista kilpailua ja varmistetaan lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen. Esimerkiksi Senaatti-kiinteistöt otti vuonna 2013 käyttöön uuden ohjeistuksen talousrikollisuuden torjumiseksi. Ohjeistuksen myötä Senaatti on rajoittanut lähtökohtaisesti urakoiden ketjuttamisen enintään kolmeen urakoitsijaan.⁹⁷

Sujuva tietojenvaihto viranomaisten välillä edistää harmaan talouden torjuntaa. Tällä hetkellä ARAn ja Verohallinnon välinen tietojenvaihto on kuitenkin harmaan talouden torjunnan näkökulmasta melko kehittymätöntä, kuten myös Verohallinto toi lausunnossaan esille. Viranomaisten välinen heikko tietojenvaihto on merkinnyt sitä, että suhdanne- ja muiden korjausavustusten myöntämis- ja maksamisprosessissa ei ole ollut mahdollisuutta varmistaa avustuksen hakijan tai saajan lakisääteisten velvoitteiden täyttymistä.

Toisaalta tulee ottaa huomioon se, että suhdanneavustuksen voimassaolon jälkeen on otettu uusia keinoja, joilla pyritään ehkäisemään harmaata taloutta. Esimerkiksi pakollinen veronumero on eräs harmaan talouden ehkäisemisen järjestelmään sisäänrakennettu torjuntakeino. Lisäksi

⁹⁷ *Urakoiden ketjuttaminen tätä pidemmälle ei ole sallittua ilman Senaatin etukäteen hyväksymää erityistä syytä. Senaatti-kiinteistöt 2013, s. 2.*

1.7.2014 alkaen rakennustyötä tilaavien yritysten ja itsenäisten ammatinharjoittajien on ryhdyttävä keräämään kuukausittain työmaakohtaisia tietoja rakennusurakoista ja ilmoitettava tiedot Verohallinnolle. Tiedonantovelvollisuus koskee rakennusluvanvaraisissa rakennushankkeissa myös yksityishenkilöitä. Puolestaan rakennusurakan päätoteuttajan on ilmoitettava yhteisen rakennustyömaan työntekijöitä koskevat tiedot. Näiden järjestelmään sisäänrakennettujen keinojen voidaan katsoa edistävän myös valtion tukemissa korjaushankkeissa lakisääteisten velvollisuuksien täyttymistä.

Osana Harmaan talouden torjuntaohjelmaa pyritään edistämään myös viranomaisten välistä tietojenvaihtoa yritystykien myöntämisessä ja valvomisessa. Tietojenvaihdon edistämistavoite on tärkeä. Varsinkin veronumeron ja kuukausittaisen ilmoittamisvelvollisuuden kautta saatavia tietoja tulisi pyrkiä hyödyntämään myös myönnettäessä avustuksia korjausrakentamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi Verohallinnon ja ARAn välistä tietojenvaihdon edistämistä.

3.4.5 Energiapainotteisen suhdanneavustuksen kysyntä jäi vaatimattomaksi

Suhdanneavustus elvytyskeinona pyrittiin saamaan alun perin käyttöön mahdollisimman nopeasti ilman suurta hallinnollista lisätyötä, jotta sen instrumentaalinen luonne vaikean suhdannetilanteen helpottamiseksi olisi ollut mahdollisimman vaikuttava. Ympäristöministeriön edustajien mukaan tämä oli ratkaiseva syy sille, miksi suhdanneavustuksen ehdoista tehtiin mahdollisimman yksinkertaiset, eikä avustuksen saamisen edellytyksenä ollut tiettyjä toimenpiteitä.

Energiatehokkuusvaatimuksista tinkiminen suhdanneavustuksen ensimmäisessä vaiheessa ei ollut kuitenkaan valtioneuvoston ilmasto- ja energiapolitiikasta annetun tulevaisuusselonteon eikä valtioneuvoston energiatehokkuustoimenpiteistä annetun periaatepäätöksen linjausten mukaista. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa todettiin seuraavasti:

”Valtioneuvosto painottaa, ettei taloustaantuma ole kestävä syy lykätä päästövähennyksiä. Päinvastoin: samanaikaisesti kriiseihin voidaan hakea yhteisiä ratkaisuja. Rakennusten remontoiminen energiatehokkaammiksi, investoinnit uusiutuvaan energiaan sekä satsaukset ratoihiin ovat vain muutamia esimerkkejä keinoista, joilla

*voidaan yhtä aikaa leikata päästöjä, elvyttää taloutta ja saada aikaan myönteisiä rakenteellisia muutoksia tulevaisuutta varten.*⁹⁸

Puolestaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan ”korjausrakentamista ja sen osana energiatehokkuuden parantamista tuetaan kannustavin ja kohdennetuin taloudellisin ohjaus- ja tukitoimenpitein”⁹⁹. Myös ympäristövaliokunta korosti suhdanneavustusta koskevassa mietinnössään YmVM 1/2009 vp, että olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuuden parantaminen on tärkeää ilmasto- ja energiatiedon tavoitteiden saavuttamiseksi.

Energiatehokkuutta edistäviin korjaustoimenpiteisiin kiinnitettiin enemmän huomiota jatkettaessa suhdanneavustuksen voimassaoloa. 1.9.2010 alkaen suhdanneluonteisia avustuksia sai myöntää ainoastaan toimenpiteisiin, joilla oli asuinrakennusten energiatehokkuutta parantava tai haitallisia päästöjä vähentävä vaikutus taikka joilla otettiin käyttöön uusiutuvaa energiaa. Energiatehokkuusvaatimukset tulivat siten eksplisiitisti mukaan vasta myöhemmässä vaiheessa.

Energiapainotteinen suhdanneavustus ei ollut sinänsä aivan uusi avustusmuoto, sillä energia-avustuksia on myönnetty vuodesta 2003 saakka.¹⁰⁰ Suhdanneavustusjärjestelmän 15 prosentin energiapainotteinen avustus korvasikin vuonna 2010 yhteisöille myönnettävät vuosittaiset energia-avustukset erillisten energiakatselmusten kustannuksiin myönnettäviä avustuksia lukuun ottamatta.

Energiapainotteiselle suhdanneavustukselle varattiin määrärahaa hieman normaalia energia-avustusta enemmän, eli 37 miljoonaa euroa.¹⁰¹ Tämän lisäksi erona suhdanneluonteisissa energia-avustuksissa korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain (1184/2005) mukaisiin energia-avustuksiin oli erityisesti se, ettei niiden saamisen edellytyksenä ollut energiakatselmuksen tai muun hyväksyttävän energiataloudellisen tarkastelun suorittaminen. Tosin ARAn laatimassa ohjeistuksessa suhdanneluonteisten energia-avustusten hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen kerros- ja rivitalojen korjauksia varten on todettu, että toimenpiteiden olisi hyvä perustua energiakatselmukseen tai muuhun vastaavaan energiataloudelliseen selvitykseen.

⁹⁸ Valtioneuvosto 2009, s. 9.

⁹⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös energiatehokkuustoimenpiteistä 4.2.2010, s. 4.

¹⁰⁰ Energia-avustuksella avustettavat toimenpiteet ovat kuitenkin vaihdelleet eri vuosina.

¹⁰¹ Esimerkiksi vuonna 2009 energia-avustuksille oli myönnetty 22 milj. euroa. Vuonna 2011 puolestaan määrärahaa oli käytettävissä 12 milj. euroa.

Tarkastuksen perusteella energiatehokkuusvaatimuksista säädettiin kuitenkin liian myöhäisessä vaiheessa. Asiantuntija-arvioiden mukaan energiatehokkuutta merkittävästi parantavat peruskorjaushankkeet ovat laajoja hankkeita, joihin tulee varata kokonaisuutena riittävästi aikaa. Tarkastuksessa tuli esille, että kiireestä johtuen energiapainotteisia suhdanneavustuksia haettiin täysin vaillinaisten hakemusten perusteella, mikä johti useiden hakemusten hylkäämiseen, minkä lisäksi myönnettyjä avustuksia peruttiin, kun korjaustoimenpiteitä ei syystä tai toisesta toteutettukaan.¹⁰²

Mittavat energiansäästötoimenpiteet vaativat aina myös mittavia lisäinvestointeja, mikä johtaa taloyhtiöissä varovaisuuteen uusien päätöksiä tehtäessä.¹⁰³ Myös isännöitsijäkyselyn vastauksissa tuotiin esille, että energiataloudelliset toimenpiteet vaativat sulattelua taloyhtiöissä, eivätkä tällaiset päätökset ehdi isännöitsijöiden mukaan erittäin lyhytaikaisen avustujärjestelmän sykliin.

Isännöitsijät olivatkin hyvin yleisesti sitä mieltä, ettei 15 prosentin energiapainotteinen suhdanneavustus ollut tarpeeksi kannustava, jotta asunto-osakeyhtiöt olisivat hyödyntäneet avustusta. Esille nostettiin energiapainotteiselle avustukselle asetettu erittäin tiukka aikaraja suhteutettuna toimenpiteisiin, joihin avustusta oli saatavilla. Isännöitsijöiden mukaan energiapainotteisessa avustuksessa korostui entisestään se, että avustukset menivät sellaisiin hankkeisiin, jotka olivat edenneet jo valmiiksi pitkälle. Toiseksi asetuksella määritellyt avustettavat toimenpiteet koettiin erittäin raskaiksi. Esille tuotiin näkemyksiä siitä, että toimenpiteiden takaisinmaksuaika oli liian kaukana tulevaisuudessa. Lisäksi olisi ollut mahdollista, että avustuksella toteutettu toimenpide olisi tullut kalliimmaksi kuin ilman avustusta toteutettu edullisempi toimenpide, jolla olisi ollut lähes sama energiatehokkuusvaikutus. Avustuksen kannustinvaikutus ei siten osoittautunut isännöitsijöiden mukaan kovin merkittäväksi.

Energiapainotteista suhdanneavustusta myönnettiin 15 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista, ellei erityisestä syystä ollut tarpeen myöntää avustusta pienempänä. ARAn tarkemmassa ohjeistuksessa on todettu erityisestä syystä seuraavaa¹⁰⁴:

”Erityinen syy on esim. se, että kunnan saama avustusvaltuus ei riitä täysimääräisenä kaikille hyväksyttävälle hakemuksille. Silloin

¹⁰² Esimerkiksi Espoolta jäi käyttämättä 981 349 euroa saamastaan myöntämismäärästä, mikä oli 37 prosenttia Espoon myöntämismäärästä kokonaisuudessaan.

¹⁰³ Kurvinen ym. 2012, s. 24.

¹⁰⁴ Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2010b, s. 7.

avustus myönnetään täysimääräisenä ainakin sellaisille toimenpiteille, joilla otetaan käyttöön uusiutuvaa energiaa. – – Tämän jälkeen valtuus jaetaan saman prosenttiosuuden mukaan muille hyväksyttävillä hakemuksilla.”

ARAN ohjeistuksesta johtuen energia-avustusta hakevat joutuivat olemaan avustuspäätökseen saakka epävarmoja siitä, kuinka suureksi avustusprosentti loppujen lopuksi muodostuisi. Isännöitsijäkyselyn vastausten mukaan lopullinen avustusprosentti pienentyikin joissain kunnissa. Epävarmuus lopullisesta avustusprosentista on voinut heikentää avustuksen kannustinvaikutusta. Tarkastuksessa ei selvinnyt keskimääräinen avustusprosentti, sillä kunnat toimivat valtionapuviranomaisina, eikä ARA kerännyt tietoja yksittäisistä avustuspäätöksistä. Euromäärältään keskimääräinen myönnetty energiapainotteinen suhdanneavustus oli 9 001 euroa. Tämä oli siten euromäärältään pienempi kuin myönnetty keskimääräinen 10 prosentin suhdanneavustus.¹⁰⁵

Energiapainotteisen suhdanneavustuksen avustusvaltuutta jäi käyttämättä kaikkiaan noin 8,3 miljoonaa euroa, joka oli 22 prosenttia koko avustusvaltuudesta. Verrattuna siihen, että 10 prosentin suhdanneavustuksen valtuus käytettiin kokonaisuudessaan, voidaan energiapainotteisen suhdanneavustuksen käyttämättä jäänyttä valtuutta pitää merkittävänä.

10 prosentin suhdanneavustuksella toteutettiin paljon sellaisia toimenpiteitä, joiden yhteydessä oli myös mahdollista parantaa rakennusten energiatehokkuutta. 10 prosentin suhdanneavustuksella toteutettiin esimerkiksi huomattava määrä ulkovaippaan kohdistuneita korjaustoimia. Useissa energiatehokkuustoimenpiteitä käsittelevissä tutkimuksissa on todettu, että energiatehokkuuden parantaminen on taloudellisinta ja tarkoituksenmukaisinta juuri muiden korjaustarpeiden yhteydessä.¹⁰⁶ Rakennusten ulkovaipan energiakorjaukset eivät yleensä ole sellaisenaan taloudellisesti kannattavia, mutta energianäkökulman liittäminen muihin välttämättömiin vaippaan liittyviin toimenpiteisiin voi olla kustannustehokasta. Siten myönnettäessä 10 prosentin suhdanneavustusta ilman energiatehokkuusvelvoitteita siirtyi energiatehokkuutta edistävien toimenpiteiden toteuttamisen mahdollisuus pitkälle tulevaisuuteen. Tosin voi olla mahdollista, että myös 10 prosentin suhdanneavustuksella toteutettiin energiatehokkuusvaatimuksia täyttäviä korjaustoimenpiteitä.

Suhdanneavustuksen voimassaolon päättymisen jälkeen vuonna 2013 tuli voimaan ympäristöministeriön asetus rakennuksen energiatehokkuu-

¹⁰⁵ Keskimääräinen 10 prosentin suhdanneavustus oli 11 342,46 euroa.

¹⁰⁶ Kurvinen ym. 2012, VTT 2013a (ei julkinen) sekä Veljo ja Vihola 2012.

den parantamisesta korjaus- ja muutostöissä (4/13). Asetuksen voimaantulon myötä luvanvaraisten korjaus- ja muutostoimenpiteiden yhteydessä on tullut pakolliseksi toteuttaa myös energiatehokkuutta edistäviä toimenpiteitä, kun se on teknisesti, toiminnallisesti tai taloudellisesti mahdollista. Asetuksen säännökset tarkoittavat toisin sanoen sitä, että myös valtion korjausavustuksilla toteutettavissa luvanvaraisissa korjaustoimenpiteissä on otettava energiatehokkuus entistä paremmin huomioon. Myös suhdanneavustuksen kaltaisten yleisten korjausavustusten kohdalla vähimmäisvaatimukset edistävät tarkoituksenmukaisella tavalla olemassa olevan rakennuskannan energiakulutuksen pienentämistä.

Energiatehokkuuden painoarvon ollessa vielä pieni korjaushankkeisiin liittyvissä päätöksentekotilanteissa voi valtion taloudellisilla kannustimilla olla suurikin merkitys energiatehokkuuden parantamisessa ja siten ilmasto- ja energiastrategian tavoitteiden saavuttamisessa. Voidaankin katsoa ongelmalliseksi, että energiapainotteinen suhdanneavustus jäi täysin 10 prosentin suhdanneavustuksen varjoon. Asetettujen kansainvälisten ja kansallisten energiatehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että myös suhdannepoliittisia tavoitteita edistävien keinojen yhteydessä kiinnitettäisiin huomiota pidemmän aikavälin tavoitteisiin.

3.4.6 Suhdanneavustus nopeutti päätöksentekoa taloyhtiöissä, muttei edistänyt pitkäjänteistä korjauskulttuuria

Taloyhtiöiden korjausrakentamisen prosessi alkaa hankkeen valmistelusta ja hankesuunnittelusta jatkuen toteutettavan korjaustoimenpiteen suunnitteluun ja rakentamisen valmisteluun. Vasta näiden vaiheiden jälkeen päästään rakentamisvaiheeseen. Rakentamisvaiheeseen päästäessä raskaampaa korjaushanketta (esimerkiksi laajempi talotekninen peruskorjaushanke) on voitu suunnitella kolmekin vuotta. Asiantuntija-arvioiden mukaan keskiuurenkin korjaushankkeen suunnitteluun on hyvä varata aikaa noin puoli vuotta. Korjaushanke on siten kokonaisuudessaan edennyt jo pitkälle siinä vaiheessa, kun päästään varsinaisiin rakennustöihin.

Vertailtaessa keskimääräisen taloyhtiön korjaushankkeen pituutta ja suhdanneavustukselle asetettua alkuperäistä aikarajaa voidaan tehdä joitain huomioita. Suhdanneavustus oli tarkoitettu elvyttämään rakennusalan pahinta taantumaa kertaluonteisen ja lyhytaikaisen, valtion menoja lisäävän toimenpiteen muodossa. Suhdanneavustuksen ajallisen vaikuttavuuden takia lyhytaikainen avustus oli perusteltu. Käytännössä taloyhtiöiden korjausprosessin näkökulmasta suhdanneavustuksen alkuperäinen voimassaoloaika oli liian lyhyt.

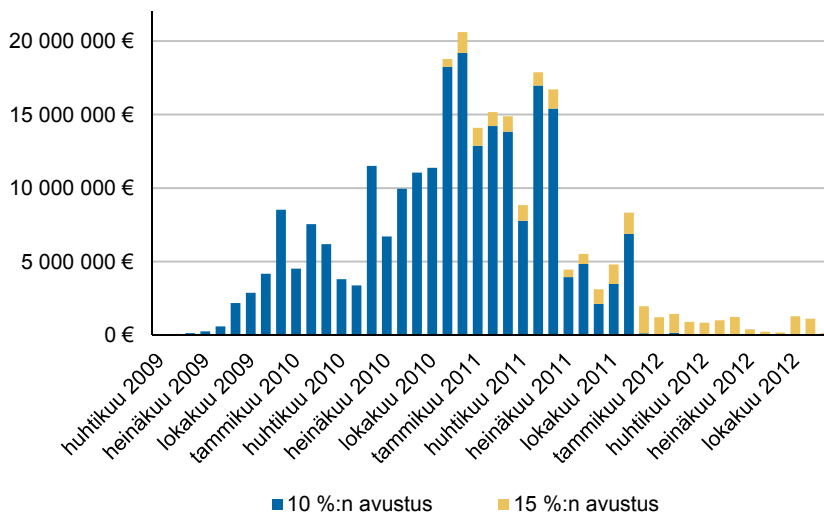
Alun perin korjaustoimenpiteet tuli suorittaa aikavälillä 1.2.2009–31.12.2010. Lisäksi varsinaiset korjaustoimenpiteet tuli aloittaa viimeistään vuoden 2009 loppuun mennessä. Käytännössä korjaustoimenpiteiden suorittamiselle oli aikaa vajaat kaksi vuotta. Tarkastuksessa ilmeni, että asetetut aikarajat tarkoittivat käytännössä sitä, että suhdanneavustusta saaneita korjaushankkeita oli suunniteltu enemmän tai vähemmän jo ennen suhdanneavustuksen voimaantuloa. Kokonaan uusien korjaushankkeiden toteuttamiselle ei juuri ollut mahdollisuutta lukuun ottamatta erittäin kevyitä korjauksia.

Isännöitsijöiden mieleen suhdanneavustuksesta oli jäänyt erittäin kireä aikataulu. Sellaisetkin isännöitsijät, jotka olivat kokeneet suhdanneavustuksen hyödylliseksi, pitivät suhdanneavustuksen aikataulua kaiken kaikkiaan liian tiukkana. Tarkastuksen kyselyyn vastanneista isännöitsijöistä useat korostivat sitä, että hankkeiden suunnitelmat oli monien korjaushankkeiden osalta jo tehty ennen tietoa suhdanneavustuksesta.

Tarkastuksen perusteella suhdanneavustuksen suurin vaikutus taloyhtiöiden toiminnalle oli se, että korjaushankkeiden toteutusta kokonaisuudessaan aikaistettiin ja nopeutettiin. Isännöitsijöiden kommenteista nousi erityisesti esille asunto-osakeyhtiöiden ongelmana vallitseva hidas päätöksenteko, joka nopeutui osassa asunto-osakeyhtiöitä suhdanneavustuksen seurauksena. Lisäksi kevyiden ja keskiraskaiden korjaushankkeiden suunnittelu, valmistelu ja toteutus nopeutuivat.¹⁰⁷ Sen sijaan raskaissa korjaushankkeissa suhdanneavustuksella ei ollut vastaavaa vaikutusta korjaushankkeen eri osaprosessien toteutusaikatauluille. Taloyhtiöiden korjausprosessien nopeutuminen ja aikaistuminen oli suhdanneavustuksen vaikutavuuden kannalta myönteistä.

Suhdanneavustus maksettiin jälkikäteen korjaustoimenpiteen valmistuttua. Avustusten maksatusten perusteella voidaan havainnollisesti tarkastella sitä, miten joutuisasti korjaustoimenpiteitä toteutettiin (kuvio 5), ja verrata tietoja suhdanneavustuksen voimassaoloaikaan ja siihen tehtyihin muutoksiin.

¹⁰⁷ Tarkastuksessa käytettiin seuraavaa luokittelua: kevyt korjaus < 200 e/m², keskiraskas korjaus 200–600 e/m², raskas korjaus >600 e/m².



KUVIO 5. Suhdanneavustuksen maksatus kuukausittain.

Vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa oli arvioitu, että vuonna 2009 myönnettyistä avustuksista aiheutuisi valtiolle menoja 37 miljoonaa euroa, mutta lopulta menoja aiheutuikin puolet vähemmän, yhteensä 18,8 miljoonaa euroa. Valtiolle aiheutui suurimmat suorat menot suhdanneavustuksista vuoden 2010 loppupuolen ja vuoden 2011 aikana. Vuonna 2010 menoja aiheutui yhteensä 115,5 milj. euroa ja 115,8 miljoonaa euroa vuonna 2011. Vielä vuonna 2012 menoja kertyi 9,9 miljoonaa euroa. Korjaushankkeet valmistuivat siten hieman arvioitua hitaammin. Näin myös suhdanneavustuksen maksatusten tiedot tukevat havaintoa siitä, että suhdanneavustuksen alkuperäinen aikataulu oli asuinyhteisöjen korjausprosessin kannalta liian tiukka.

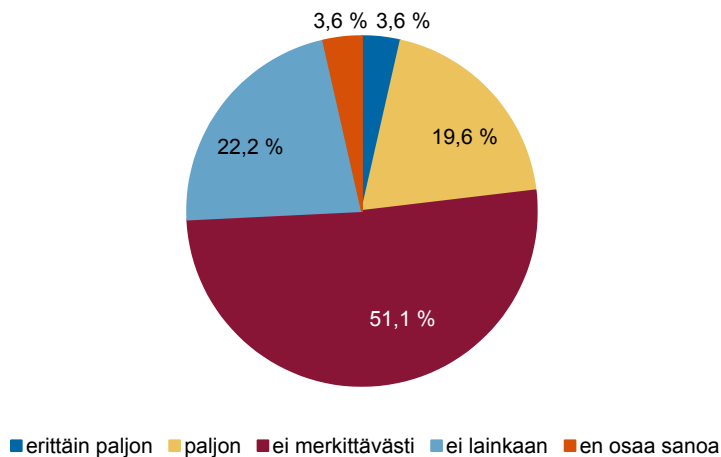
Tarkastushavaintojen perusteella suhdanneavustus aiheutti taloyhtiöissä hetkellisen piikin korjaushankkeiden toteuttamisessa, mutta kaivattua pitkäjänteistä ja suunnitelmallista kiinteistön ylläpitokulttuuria se ei edistänyt. Taloyhtiöiden ongelmat kiinteistön suunnitelmallisessa korjaamisessa ja kehittämisessä oli kuitenkin jo tunnistettu ja tiedostettu ennen suhdanneavustuksen voimaantuloa. Asia nostettiin esille myös Korjausrakentamisen strategiassa.¹⁰⁸

Taloyhtiöiden vastuulla oleva kiinteistöjen korjaaminen ja kehittäminen on tarkastushavaintojen perusteella edelleen pitkälti vailla suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Lisäksi valtion omat toimenpiteet ovat voineet

¹⁰⁸ *Ympäristöministeriö 2007, s. 11.*

jossain määrin ehkäistä pitkäjänteisen kiinteistönpidon kulttuurin synty-
mistä. Tarkastuksessa ilmeni, että suhdannepoliittiset ja pitkäjänteisen
kiinteistön kunnossapidon tavoitteet ovat jopa osittain ristiriitaisia keske-
nään. Suhdanneavustuksen ei voida katsoa edistäneen pitkäjänteisempää
ja suunnitelmallisempaa kiinteistöjen korjaamista ja kehittämistä, vaan
vaikutus vaikutti olleen päinvastainen.

Isännöitsijöille suunnatun kyselyn vastauksista keskeisesti esille nouse-
va asia oli suhdanneavustuksen pirstaleisuus, joka vaikutti myös asuinyh-
teisöjen asennoitumiseen toteuttaa asioita pitkäjänteisesti. Isännöitsijät
kokivat, että valtion lyhytaikaiset avustusjärjestelmät eivät kannusta
asuiyhteisöjä pitkäjänteiseen rakennusten kehittämiseen. Noin 78 pro-
senttia kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että suhdanneavustuksilla ei ollut
merkittävästi tai ei lainkaan vaikutusta asuiyhteisöjen korjausrakentami-
sen kulttuuriin (kuvio 6). Suuri osa isännöitsijöistä olikin sitä mieltä, että
suhdanneavustukset aiheuttivat enemmän lyhytjänteisyyttä ja kiirettä kor-
jaushankkeiden läpiviennissä. Monet isännöitsijät toivat esille, että alle
kolmen vuoden mittaiset avustusjärjestelmät eivät kannusta asuiyhteisöjä
pitkäjänteiseen korjaamiseen, sillä valtion tukemien toimenpiteiden jatku-
vat muutokset vaikeuttavat taloyhtiöiden pitkäjänteistä suunnittelua.



**KUVIO 6. Kuinka paljon suhdanneavustukset edesauttoivat asuiyhteisöjä omak-
saan suunnitelmallisempaa ja pitkäjänteisempää korjausrakentamista?**

Suunnitelmallista kiinteistöhoitoa on pyritty edistämään uuden 1.7.2010
voimaan tulleen asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) avulla. Laissa on sää-
detty taloyhtiön hallitukselle velvollisuudeksi esittää yhtiökokouksessa

kirjallinen selvitys seuraavan viiden vuoden tarpeesta sellaiseen yhtiön rakennusten ja kiinteistöjen kunnossapitoon, joka vaikuttaa olennaisesti osakehuoneiston käyttämiseen, yhtiövastikkeeseen tai muihin osakehuoneiston käytöstä aiheutuviin kustannuksiin (6 luvun 3.2.2 §).

Oikeusministeriö selvitti lainvalmisteluvaiheessa sitä, kuinka yleinen kunnossapitosuunnitelma oli ennen lain uudistamista. Asunto-osakeyhtiöiden hallitusten jäsenille suunnatussa kyselyssä selvisi, että ainoastaan noin 40 prosentilla yhtiöistä oli tuolloin kunnossapitosuunnitelma. Tämäkin kertoo osaltaan sen puolesta, että kunnossapidon suunnitelmallisuutta tulisi edistää. Lakiuudistuksen pyrkimyksenä oli lisätä yhtiöiden hallinnossa toimivien ja osakkeenomistajien huomion kiinnittämistä pitkäjänteisen kiinteistönhoidon tarpeeseen ja tulevien toimenpiteiden rahoituksen järjestämiseen.

Suomessa korjausrakentamisen aktiviteetti on verrattain korkea: *Pajakkala* on arvioinut korjausrakentamisen arvon olevan noin 6 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä on samaa tasoa Saksan korjausrakentamisen BKT-osuuden kanssa. Keskimäärin Euroopassa korjausrakentamisen osuus BKT:sta on noin 4,5 prosenttia.¹⁰⁹ Siten itse korjausrakentamista ei ole juurikaan varaa kasvattaa ilman bruttokansantuotteen kasvua. Korjausrakentamisen korkea BKT-osuuskin korostaa sitä, että suunnitelmallinen korjaaminen ja korjauskohteiden priorisointi ovat ensisijaisen tärkeitä seikkoja, jotta mahdollistetaan mahdollisimman optimaalinen rakennuskannan kunnan ylläpito.

Haluttaessa panostaa enemmän asuinyhteisöjen pitkäjänteisempään korjausrakentamiseen tulisi tarkastuksen perusteella valtion eri keinojen painopisteen olla ennen kaikkea hankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Myös uusien toimintatapojen, esimerkiksi yhteistyössä toteutettavien ryhmäkorjaushankkeiden yleistymisen parhaat edellytykset saadaan aikaan, jos taloyhtiöiden kiinteistöjen kunnossapito on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä.¹¹⁰

Suhdanneavustusten ja yleisemmin korjausavustusten lyhytjänteisyyden ongelma tuotiin esille myös ympäristöministeriön asettaman Remontti-ryhmän loppuraportissa. Työryhmän loppuraportissa kiinnitettiin huomio-

¹⁰⁹ *Pajakkala 2013.*

¹¹⁰ *Ryhmäkorjaushankkeissa on mahdollista saada aikaan muun muassa merkittäviä kustannussäästöjä, minkä lisäksi myös isompien toimijoiden kiinnostus korjausrakentamista kohtaan voi kasvaa kokonaisurakoiden kasvaessa. Tällöin luodaan edellytyksiä sille, että markkinoille tulee uusia toimijoita ja kilpailu lisääntyy. Ks. lisää ryhmäkorjaushankkeesta VTT 2013b.*

ta siihen, että jatkossa toteutettavien toimenpiteiden tulisi tukea suunnitelmallista ja pitkäjänteistä kiinteistönpitoa ja korjaamista.¹¹¹

Valtion ohjauskeinojen etupainotteisuuden puolesta puhuvat myös isännöitsijöiden näkemykset: Isännöitsijöiden mukaan asunto-osakeyhtiölain muutoksen myötä pakolliseksi tulleella kunnossapitotarveselvityksellä on ollut enemmän merkitystä asuinyhteisöjen korjausrakentamiskulttuurin edistämiseksi kuin suhdanneavustuksella. Lisäksi jotkut isännöitsijät toivat erikseen esille, että avustuksia tulisi suunnata enemmän hankesuunnittelu- vaiheeseen, esimerkiksi kuntoarvioiden ja -tutkimusten tekemiseen. Näiden avulla myös taloyhtiöt havahtuisivat enemmän korjausten tarpeellisuuteen.

Yhä niukentuvien valtiontalouden resurssien kannaltakin olisi hyötykustannussuhteeltaan tarkoituksenmukaista, että valtion korjausrakentamiseen suunnattujen mahdollisten ohjauskeinojen painopiste olisi vahvemmin rakennusten korjaamisen ja kehittämisen suunnittelussa ja valmistelussa kuin itse toimenpiteissä. Se edistäisi taloyhtiöiden havahtumista entistä enemmän siihen, kuinka tärkeää rakennusten korjaaminen ja kehittäminen on, tehdäänpä se yksityisellä tai julkisella rahoituksella. Taloyhtiöiden ei tule tottua ja olettaa, että valtion tehtävänä on osallistua yksityisten omistamien kiinteistöjen korjaamiseen, vaan lähtökohtana on kiinteistönomistajan velvollisuus huolehtia kiinteistön korjaamisesta.¹¹²

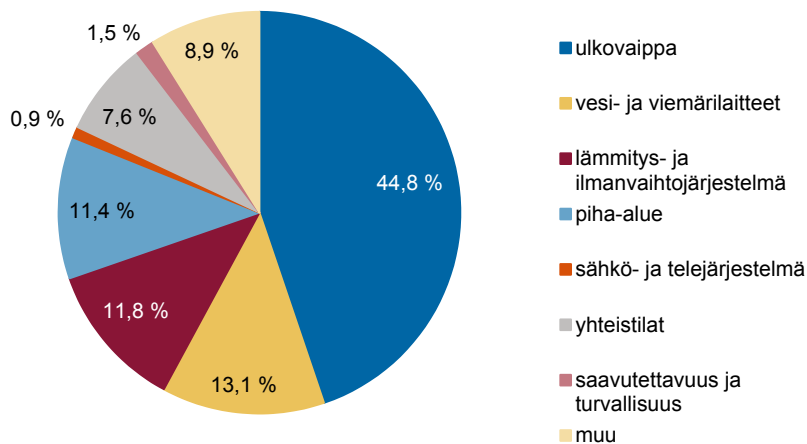
¹¹¹ Ympäristöministeriö 2014b.

¹¹² Myös ympäristöministeriön johdolla toteutetun maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarvioinnin tuloksissa on tuotu esille, että olisi ensisijaisen tärkeää saada kiinteistöjen ja asuntojen omistajat ymmärtämään elinkaaren hallinnan tärkeys. Ympäristöministeriö 2014a, s. 113–116.

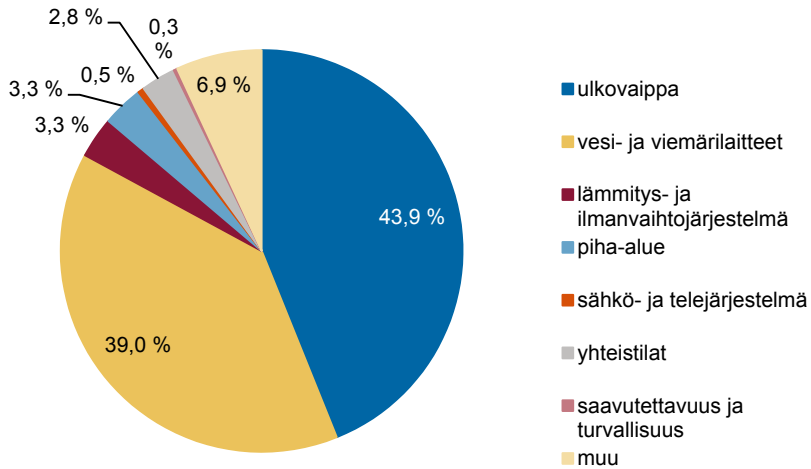
Liitteet

Liite 1. Suhdanneavustuksen käyttö toimenpiteittäin

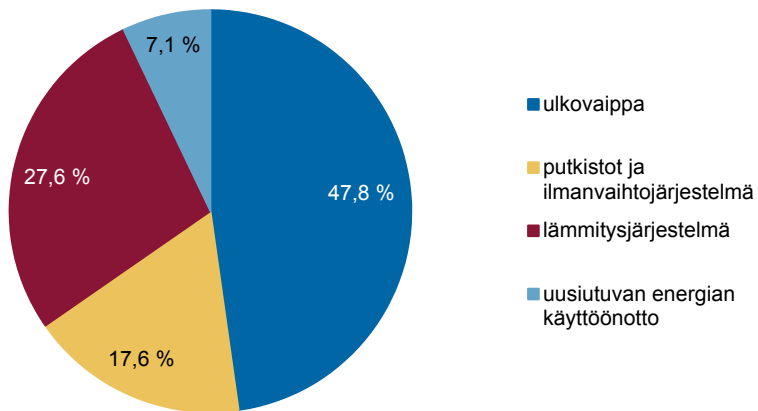
ARAlta saatujen tietojen avulla tarkasteltiin, millaisiin toimenpiteisiin suhdanneavustuksia oli myönnetty. Kuvioista 1–4 hahmottaa konkreettisesti, millaisia toimenpiteitä suhdanneavustuksilla tuettiin. Kuvioissa avustusten jakautuminen on kuvattu erikseen 10 prosentin ja 15 prosentin avustusten osilta. Lisäksi kuvioista on nähtävissä se, miten avustus jakautui sekä lukumääräisesti että euromääräisesti eri toimenpiteisiin.



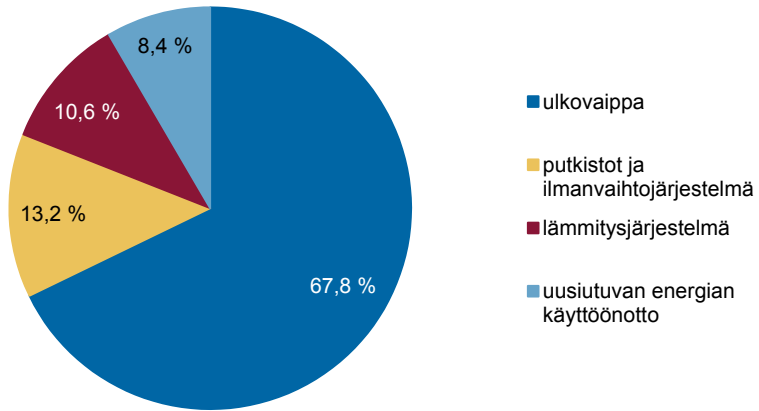
KUVIO 1. 10 prosentin suhdanneavustuksen käyttö korjauskohteittain toimenpidemäärien mukaan.



KUVIO 2. 10 prosentin suhdanneavustuksen käyttö kustannusten mukaan.



KUVIO 3. 15 prosentin energiapainotteisen avustuksen käyttö korjauskohteittain toimenpidemäärien mukaan.



KUVIO 4. 15 prosentin energiapainotteisen avustuksen käyttö kustannusten mukaan.

Liite 2. Kysely kuntien korjausavustusneuvojille

1. Kunnan nimi *

2. Asukasluku *

3. Vastaajan nimi ja puhelinnumero (vain mahdollisia lisäkysymyksiä varten) *

4. Onko kunnassanne haettu korjaus-, energia- ja/tai terveyshaitta-avustuksia tai suhdanneluonteisia korjausavustuksia vuoden 2006 jälkeen? *

Kyllä Ei

5. Kuinka monta henkilöä kunnassa käsittelee rakentamiseen liittyviä avustuksia? Ilmoittakaa sekä henkilöiden lukumäärä että henkilötyöpäivät. (Mikäli hoidatte useamman kunnan avustuksia, laskekaa henkilötyöpäivät yhteen.) *

6. Hoidetaanko avustusprosessit kunnassa itse? Jos ei, minkä kunnan kanssa on sovittu yhteistyösopimus? *

Seuraavat kysymykset liittyvät suhdanneluonteisista korjausavustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin annettuun lakiin (178/2009).

7. Haettiinko kunnassanne suhdanneluonteisia korjausavustuksia (suhdanneavustuksia) vuosina 2009–2010? *

Kyllä Ei

8. Kuinka paljon kunnassanne myönnettiin suhdanneavustuksia vuonna 2009 (euroa) *

- 1 – 99 999
- 100 000 – 199 999
- 200 000 – 299 999
- 300 000 – 399 999
- 400 000 –
- Ei avustuksia vuonna 2009

9. Entä vuonna 2010 (euroa)? *

- 1 – 99 999
- 100 000 – 199 999
- 200 000 – 299 999
- 300 000 – 399 999
- 400 000 –
- Ei avustuksia vuonna 2010

10. Millä tavalla ARA ohjeisti kuntaanne suhdanneavustuksista? *

11. Kuinka selkeää ARA:n ohjeistus oli? *

- | | 1=Erittäin epäselvää | 2=Melko epäselvää | 3=Eos selvää | 4=Melko selvää | 5=Erittäin selvää |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Ohjeistuksen selkeys | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

12. Tuliko tieto avustuksista kuntaan riittävän ajoissa, jotta oli mahdollista varautua ja valmistautua hoitamaan suhdanneavustusprosessia? *

Kyllä

Ei

13. Mitkä olivat nähdäkseenne suhdanneavustusten tavoitteet? *

14. Miten kunnassa informoitiin haettavista suhdanneavustuksista? *

15. Millaisena koitte suhdanneavustuksiin liittyvän työmäärän? *

1=Erittäin raskas 2=Melko raskas 3=Eos kevyt 4=Melko kevyt 5=Erittäin kevyt

Työmäärä

16. Lisäksi, jos mahdollista, arvioikaa työhön käytettyä aikaa henkilötyöpäivinä *

17. Miten vertaisitte suhdanneluonteisiin avustuksiin liittyvää hallinnollista työtä verrattuna vuosittain haettaviin korjausavustuksiin? Mistä mahdollinen erilainen työmäärä johtui? *

18. Seurattiinko kunnassanne avustusten läpimenoaika? *

Kyllä

Ei

19. Kuinka kauan kesti keskimäärin suhdanneavustusten asiankäsittelyprosessi hakemisesta avustuspäätökseen asti (kuukausina)?

20. Olivatko suhdanneavustusten *

1= Erittäin epäselvät, 2=Melko epäselvät, 3=Eos, 4=Melko selvät,
5=Erittäin selvät

1 2 3 4 5

ehdot selkeät ja riittävän tarkat?

hakulomake selkeä?

21. Oliko hakemuksissa virheitä? *

1 = Ei lainkaan, 2 = Jonkin verran, 3 = Kesinkertaisesti, 4 = Melko paljon,
5 = Erittäin paljon

1 2 3 4 5

Virheitä

Mahdolliset virheet työllistivät

22. Kysyivätkö hakijat lisäohjeita tai selvennyksiä? *

Kyllä, seuraavista asioista

Ei

23. Kysymyksessä 10 tiedustelimme suhdanneavustusjärjestelmän tavoitteita. Miten arvioitte tavoitteiden saavuttamista? *

24. Koittekö, että suhdanneavustus lisäsi korjausrakentamista kunnassa? *

25. Aloitettiinko korjaustyöt yleensä ennen avustuspäätöstä? *

26. Hyväksyttiinkö kaikki kuntaan tulleet hakemukset? Minkä verran mahdollisia hylkäyksiä tuli? (kpl) *

27. Suhdanneluonteisten korjausavustusten myöntämisaikaa jatkettiin kaksi kertaa. Ensin myöntämisaikaa jatkettiin vuoden 2009 lopusta vuoden 2010 maaliskuun loppuun saakka. Sen jälkeen myöntämisaikaa jatkettiin vielä elokuun loppuun saakka. Lisäksi 1.4.–31.12.2010 myönnettiin suhdanneavustuksia, jotka täyttivät säädetyt energiavaatimukset. Miten kunnassa koettiin suhdanneavustusten voimassaolon jatkaminen?
*

28. Oliko uusien energiavaatimusten soveltamisessa epäselvyyttä verrattuna aiemmin myönnettyihin suhdanneavustuksiin? *

Liite 3. Kysely isännöitsijöille

1. Vastukset analysoidaan nimettöminä. Pyydämme yhteystietoja mahdollista lisätiedustelua varten. *

Yritys tai Organisaatio

Etunimi

Sukunimi

Sähköposti

Puhelin

Taustatiedot

2. Missä päin Suomea toimitte isännöitsijänä? *

- Etelä-Karjala
- Etelä-Pohjanmaa
- Etelä-Savo
- Kainuu
- Kanta-Häme
- Keski-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Kymenlaakso
- Lappi
- Pirkanmaa
- Pohjanmaa
- Pohjois-Karjala
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjois-Savo

- Päijät-Häme
- Satakunta
- Uusimaa
- Varsinais-Suomi

3. Kuinka monen asuntoyhteisön isännöitsijänä toimit? *

asuntoyhteisöjen lkm _____

Suhdanneuonteisten korjausavustusten saaminen

Suhdanneavustuksia myönnettiin vähintään kaksi asuinhuoneistoa sisältäville asuinrakennuksille. Avustussumman suuruus oli aluksi 10 % hyväksyttävistä kustannuksista, eikä avustettavia toimenpiteitä ollut rajattu. 1.9–31.12.2010 avustussumman suuruus oli puolestaan 15 % hyväksyttävistä kustannuksista, minkä lisäksi avustettavien toimenpiteiden tuli olla sellaisia, joilla parannettiin asuinrakennusten energiatehokkuutta, vähennettiin haitallisia päästöjä tai otettiin käyttöön uusiutuvia energialähteitä.

4. Saivatko isännöimänne asuntoyhteisöt 10 %:n suhdanneavustusta ja/tai 15 %:n energiapainotteista suhdanneavustusta vuosina 2009–2010? *

- Kyllä
- Ei

Suhdanneuonteisten korjausavustusten saaminen

5. Kuinka moni isännöimänne asuntoyhteisö sai 10 %:n suhdanneavustusta? *

- 0
- 1–10
- 11–20

- 21–30
- > 30

6. Kuinka moni isännöimänne asuntoyhteisö sai 15 %:n energiapainotteista suhdanneavustusta? *

- 0
- 1–10
- 11–20
- 21–30
- > 30

Suhdanneluonteisten korjausavustusten käyttö

7. Toteutettiinko isännöimissänne asuntoyhteisöissä vuosina 2009–2010 enemmän korjaushankkeita verrattuna edeltäneisiin vuosiin? *

- | | | | |
|--|---|--|--|
| <input type="radio"/> Huomattavasti
enemmän | <input type="radio"/> Hieman
enemmän | <input type="radio"/> Ei eroa
edellisiin
vuosiin | <input type="radio"/> Vähemmän kuin
edellisinä
vuosina |
|--|---|--|--|

8. Jos mahdollista, arvioikaa prosentteina isännöimienne asuntoyhteisöjen korjaushankkeiden määrän nousua vuositasolla suhdanneavustuksen seurauksena vuosina 2009 ja 2010.

Korjaushankkeiden määrän nousu (%) _____

9. Kuinka ratkaiseva tekijä suhdanneavustus oli korjaushankkeiden aloittamisessa ja toteuttamisessa vuosina 2009 ja 2010? *

- Erittäin ratkaiseva – korjaushankkeita ei olisi muuten toteutettu
- Vaikutti jonkin verran korjaushankkeiden toteuttamiseen

- Ei ollut lainkaan ratkaiseva tekijä – korjaushankkeet olisi toteutettu ilman avustustakin

10. Aloitettiin korjaushankkeiden toteuttaminen yleensä ennen kun-
nalta saatua suhdanneavustuspäätöstä? *

- Kyllä,
aina Useimmiten
kyllä Useimmiten
ei Ei kos-
kaan En
osaa
sanoa

11. Olivatko suhdanneavustuksilla toteutetut korjaushankkeet **tyypil-**
lisimmin: *

- Kevyitä korjauksia < 200 e/m²
 Keskiraskaita korjauksia 200–600 e/m²
 Raskaita korjauksia > 600 e/m²

12. Voitte kommentoida halutessanne sanallisesti toteutettujen korja-
ushankkeiden raskautta.

Korjausrakentamisen markkinat

13. Pyydettiin suhdanneavustusta saaneiden urakoiden osalta tarjous-
pyyntöjä aikaisemmin tuntemattomilta urakoitsijoilta: *

- Erittäin paljon Paljon Jonkin verran Ei yhtään

14. Saatiin suhdanneavustusta saaneiden urakoiden osalta urakkatar-
jouksia aikaisemmin tuntemattomilta urakoitsijoilta: *

- Erittäin paljon Paljon Jonkin verran Ei yhtään

15. Kasvoiko vai vähenikö saatujen urakkatarjousten keskimääräinen lukumäärä urakkaa kohti suhdanneavustusjärjestelmän voimassaolon aikana vuosina 2009 ja 2010? Oliko siis vaikeampi saada urakoitsijaa? *

- Kasvoi huomattavasti
 Kasvoi jonkin verran
 Pysyi ennallaan
 Väheni jonkin verran
 Väheni huomattavasti
 En osaa sanoa

16. Nousivatko korjaushankkeiden urakkahinnat vuosina 2009–2010? *

- Kyllä, huomattavasti
 Kyllä, jonkin verran
 Pysyi ennallaan
 Laskivat jonkin verran
 Laskivat huomattavasti
 En osaa sanoa

17. Jos vastasit edellisessä kysymyksessä urakkahintojen nousseen, kuinka paljon urakkahinnat keskimäärin nousivat? (Arvioi prosentteina.)

Urakkahinnat nousivat (%) _____

18. Tuliko korjausrakentamisen markkinoille suhdanneavustuksen seurauksena: *

	Huomattavasti	Jonkin verran	Ei lainkaan	Määrä väheni	En osaa sanoa
Uusia suomalaisia yrityksiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusia ulkomaisia yrityksiä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Korjaushankkeiden laatu

Alun perin 10 prosentin avustusta oli tarkoitus myöntää korjaushankkeille, jotka oli aloitettu aikavälillä 1.2.2009–31.12.2009. Lisäksi hankkeiden tuli olla valmiita viimeistään vuoden 2010 loppuun mennessä. Alkuperäistä aikarajaa muutettiin kuitenkin kaksi kertaa. Ensimmäisessä muutoksessa 10 prosentin avustuksia voitiin myöntää vielä vuoden 2010 maaliskuun loppuun saakka. Myös korjaustyöt pystyi

aloittamaan vielä vuoden 2010 maaliskuun loppuun saakka. Töiden tuli olla puolestaan valmiita vuoden 2011 maaliskuun loppuun mennessä. Lisäksi huhtikuun alusta 2010 joulukuun 2010 loppuun saakka oli haettavissa 15 prosentin energiapainotteista suhdanneavustusta.

Toisessa suhdanneavustusjärjestelmän muutoksessa muutettiin vielä kerran suhdanneavustusjärjestelmän aikarajoja. 10 prosentin avustusten myöntämispäätöksiä tehtiin vuoden 2010 elokuun loppuun saakka. 15 prosentin avustuksia oli puolestaan haettavissa syyskuun alusta alkaen vuoden 2010 loppuun saakka. Korjaustoimenpiteiden valmistumisen takaraja pidettiin toisessa muutoksessa ennallaan, eli töiden tuli olla valmiita vuoden 2011 loppuun mennessä.

19. Koettiinko seuraavat suhdanneavustusjärjestelmän muutokset selkeiksi vai sekaviksi: *

	1 = Erittäin sekava	2 = Sekava	3 = Ei vaikutusta	4 = Selkeä	5 = Erittäin selkeä
Voimassaoloajan aikarajojen muutokset?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asetuksella määritellyt korjaustoimenpiteet, jotka pystyivät saamaan 15 %:n energiapainotteista suhdanneavustusta?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Olivatko seuraavat suhdanneavustusjärjestelmän muutokset positiivisia toteutettavien korjaushankkeiden kannalta: *

	1 = Erittäin negatiivi- nen	2 = Negatiivi- nen	3 = Ei vai- kutusta	4 = Positiivi- nen	5 = Erittäin positiivi- nen
Voimassaoloajan aikarajojen muutokset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asetuksella määritellyt korjaustoimenpiteet, jotka pystyivät saamaan 15 %:n energiapainotteista suhdanneavustusta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Voit halutessasi vielä kommentoida sanallisesti suhdanneavustusjärjestelmään tehtyjen muutosten vaikutusta asuntoyhteisöjen toimintaan ja toteutettaviin korjaustoimenpiteisiin:

Korjaushankkeiden laatu

22. Jouduttiinko suhdanneavustusta saaneiden korjaushankkeiden osalta yleensä nopeuttamaan korjaushankkeen seuraavia prosesseja verrattuna tilanteeseen, jossa ei olisi ollut avustusta: *

	Kyllä, huomattavasti	Jonkin verran	Ei (suhdanneavustuksella ei ollut merkitystä aika- tauluun)
Päätöksenteko	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suunnittelu ja valmistelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toteutus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. Olivatko suhdanneavustusta saaneet korjaushankkeet yleisesti mielestänne *

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa
Suunnitelmallisia (verrattuna normaaliin korjaushankkeeseen)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Korjaustarpeiltaan kiireellisimpiä?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24. Syrjäyttivätkö ja viivästyttivätkö suhdanneavustuksia saaneet korjaushankkeet joitakin asuntoyhteisössä aiemmin suunniteltuja ja valmistettuja korjaushankkeita? *

Erittäin paljon Paljon Ei merkittävästi Ei yhtään

25. Voit halutessasi kommentoida sanallisesti korjaushankkeiden suunnitelmallisuutta.

Korjaushankkeiden laatu

26. Verrattuna ilman suhdanneavustusta toteutettavaan korjaushankkeeseen, oliko suhdanneavustuksilla toteutettujen korjaushankkeiden lopputuloksen laatu *

Erittäin hyvä Hyvä Kohtalainen Huono

27. Voit halutessasi kommentoida sanallisesti korjaushankkeiden lopputulosten laatu.

Erityisesti energiapainotteisia suhdanneluonteisia korjausavustuksia koskien

1.9.2010–31.12.2010 myönnettiin 15 %:n suuruista korjausavustusta korjausrakennustoimiin, joilla oli asuinrakennusten energiatehokkuutta

parantava tai haitallisia päästöjä vähentävä vaikutus taikka joilla otettaisiin käyttöön uusiutuvaa energiaa. Korjaustoimenpiteiden tuli olla toteutettu viimeistään 31.12.2011. Valtioneuvoston asetuksella (1072/2009) säädettiin tarkemmin avustettavista toimenpiteistä.

28. Energiapainotteisen 15 %:n suhdanneavustuksen myöntämisvaltuus oli yhteensä 37 milj. euroa. Myöntämisvaltuudesta jäi kuitenkin käyttämättä noin 8,3 milj. euroa. Mikä oli mielestänne syy sille, että 15 %:n energiapainotteisille suhdanneavustuksille varattua määrärahaa ei käytetty kokonaan? *

Suhdanneluonteisten korjausavustusten tavoitteiden toteutuminen

29. Edesauttoivatko suhdanneluonteiset korjausavustukset asuntoyhteisöjä omaksumaan suunnitelmallisempaa ja pitkäjänteisempää korjausrakentamisen kulttuuria? *

- Erittäin paljon Paljon Ei merkittävästi Ei lainkaan En osaa sanoa

30. Auttoivatko suhdanneavustukset pienentämään asuntoyhteisöjen korjausvelkaa? *

- Erittäin paljon Paljon Ei merkittävästi Ei lainkaan En osaa sanoa

31. Voit kommentoida vielä halutessasi vapaasti suhdanneavustusten vaikutusta asuntoyhteisöjen korjaushankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen.

Suhdanneluonteisten korjausavustusten tavoitteiden toteutuminen

32. Kuinka hyvin suhdanneluonteisella korjausavustuksella edistettiin kaikkiaan seuraavia tavoitteita? *

	Erittäin hyvin	Hyvin	Heikosti	Ei lainkaan	En osaa sanoa
Rakennusalan työllisyyden ylläpito ja lisääminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rakennuskannan laadun parantaminen ja ylläpito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

33. Mitkä olivat mielestänne suhdanneavustuksen merkittävimmät vaikutukset? *

Yleiset kommentit

34. Voit vielä halutessasi antaa yleisiä kommentteja liittyen suhdanneavustuksiin tai käsillä olevaan kyselyyn.

Lähteet

1. Säädökset

Asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009).

Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (1184/2005).

Laki suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (178/2009).

Laki suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin annetun lain muuttamisesta (1022/2009).

Laki suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin annetun lain 3 §:n muuttamisesta (348/2010).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin (1072/2009).

Ympäristöministeriön asetus rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä (4/13).

2. Kirjallisuus- ja virallislähteet

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2009: Ohje suhdanneluonteisten avustusten hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen kerros- ja rivitalojen korjauksia varten 2009.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2010a: Toimintakertomus 2009.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2010b: Ohje suhdanneluonteisten energia-avustusten hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen kerros- ja rivitalojen korjauksia varten 2010.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2011: Sisäisen tarkastuksen raportti. ARAn ja kuntien välinen toimivalta, määrärahaseuranta, maksatusprosessi korjausavustuksissa.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2012: ARA-määrärahojen käsitteilyjärjestelmä – vaatimusmäärittely. 21.12.2012.

Baldwin, Robert 2007: Tension aboard the Enterprise. Teoksessa Weatherill, Stephen (eds.): Better Regulation, Volume 6. Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law. Hart Publishing, Portland, 27–47.

Haahtela-kehitys Oy: Haahtela-hintaindeksi on muuttuvapainoinen ja muuttuvahintainen rakentamisen tarjoushintaindeksi.
[<https://www.haahtela.fi/fi/indeksi>] (viitattu 12.2.2014).

HE 2/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi suhdanneluonteisista korjausavustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin.

HE 24/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi asunto-osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 184/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin annetun lain muuttamisesta.

HE 35/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 41/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.

Heljo, Juhani ja Vihola, Jaakko 2012: Energiansäästömahdollisuudet rakennuskannan korjaustoiminnassa. Tampereen teknillinen yliopisto. Rakennustekniikan laitos. Raportti 8. Tampere.

Isännöintiliitto 2009: Isännöintiliiton korjausrakentamisen markkinakatsaus.

Kiinteistöalan Koulutussäätiö 2010: Isännöinnin ammattilaiset 2010.

Kiinteistöliitto 2009: Korjausrakentamisbarometri. Kevät 2009.

Kiinteistöliitto 2010a: Korjausrakentamisbarometri. Kevät 2010.

Kiinteistöliitto 2010b: Korjausrakentamisbarometri. Syksy 2010.

Kiinteistöliitto 28.10.2013: Korjausrakentamisen mallit kaipaavat uudistusta. [<http://www.kiinteistolehti.fi/lehti/lehti/korjausrakentamisen-mallit-kaipaavat-uudistamista>] (viitattu 28.1.2014).

Kurvinen, Antti – Heljo, Juhani – Aaltonen, Anu 2012: Lähiökorttelikorjaamisen taloudellinen päätöksenteko. Lähiöohjelma 2008–2011. Tampereen teknillinen yliopisto. Rakennustekniikan laitos. Tampere.

Lith, Pekka 2008: Rakennusala muuttuvassa maailmassa 2008. Muistio ulkomaisesta työpanoksesta Suomessa ja yritystoimintaan liittyvistä pelisäännöistä.

OECD 1995: Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. OCDE/GD(95)95. Paris.

OECD 2012: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

Oikeusministeriö 2004: Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Helsinki.

Oikeusministeriö 2007: Säädosohjeiden vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6. Helsinki.

Oikeusministeriö 2010: Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Helsinki.

Oikeusministeriö 2011: Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen väliraportti III. Selvityksiä ja ohjeita 39/2011, Helsinki.

Pajakkala, Pekka 2013: Korjausrakentamisen tulevaisuuden näkymät. Korjausrakentamisen seminaari 17.9.2013. VTT.

Rakennusalan suhdanneryhmä 2007: Rakentaminen 2007. 1. väliraportti. Korkeasuhdanne jatkuu vahvana.

Rakennusalan suhdanneryhmä 2008: Rakentaminen 2008–2009. Talonrakentaminen palautumassa normaalilukemiin, infrarakentaminen yhä vilkasta.

Rakennusalan suhdanneryhmä 2012: Rakentaminen 2012–2013. Määrä supistuu, alueelliset erot korostuvat, kustannusten nousu laantuu.

Rakennuslehti 19.11.2008: RT:n Pipatti: Aloitukset voivat pudota ensi vuonna 20 000 asuntoon.
[<http://www.rakennuslehti.fi/uutiset/infra/15136.html>] (viitattu 29.1.2014).

Rakennusteollisuus RT ry 21.10.2008: Lehdistötiedote.
[<http://feed.ne.cision.com/wpyfs/00/00/00/00/00/0D/77/08/release.html>] (viitattu 29.1.2014).

Rakennusteollisuus RT 8.1.2014: Rakennusteollisuuden työvoimakysely 2013.

Rapal Oy: Forecast – rakennusmarkkinoiden suhdanneseuranta.
[<http://www.rapal.fi/fi/tuotteet-ja-palvelut/forecast/forecast2.html>] (viitattu 12.2.2014).

Senaatti-kiinteistöt 2013: Talousrikollisuuden torjunta Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa. Toimintaohje.

Tarkastusvaliokunta 2010: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman harmaata taloutta käsittelevän tutkimuksen loppuraportti. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

Tarkastusvaliokunta 2012: Rakennusten kosteus- ja homeongelmat. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012.

TrVM 1/2013 vp: Tarkastusvaliokunnan mietintö. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat.

Tilastokeskus 2008: Toimialaluokitus TOL 2008. Käsikirja 4.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2013: Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste. Syksy 2013. TEM-analyyseja 52/2013.

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 4.11.2013: Selvitys: Hintaindeksillä vakaampaa puukauppaa.

Työterveyslaitos 2013: Korjausrakentaminen Suomessa. Rakennustekniset kustannukset. Helsinki.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirasto 2010: Korjausrakentamisen pk-yritysten ennakoivan osaamisen ja liiketoiminnan kehittämishanke. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristöviraston julkaisuja 6/2010.

Valtioneuvosto 2007: Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Helsinki.

Valtioneuvosto 2008: Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa ilmasto ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. Valtioneuvoston julkaisusarja 28/2009. Helsinki.

Valtioneuvosto 2009: Valtioneuvoston periaatepäätös korjausrakentamisesta 18.9.2008.

Valtioneuvosto 2010: Valtioneuvoston periaatepäätös energiatehokkuustoimenpiteistä 4.2.2010.

Verohallinto 2014: Rakennusalan verovalvontahanke. RAKSA 2008–2012. Loppuraportti. 21.2.2014.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti 2009: Talousrikollisuuden tilannekuva I/2009. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Tilastokatsaus.

VTV 2010: Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp.

VTV 2011a: Säädosshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011.

VTV 2011b: Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys. Helsinki.

VTV 2013: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013.

VTT 2005: Asuinrakennukset vuoteen 2025. Uudistuotannon ja perusparantamisen tarve. VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka. Tampere.

VTT 2013a: Rakennuskannan korjaamisen ja kunnossapidon energiatehokkuustoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi energiasäästön, CO₂ekv-päästöjen, kustannuksien ja kannattavuuden näkökulmasta. Espoo.

VTT 2013b: Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja lisärakentaminen. VTT Technology 97.

WIFO 2010: Thermische Gebäudesanierung nutzt Umwelt und Wirtschaft - Erfahrungen mit dem Sanierungsscheck 2009 und Perspektiven für eine Fortsetzung. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Ympäristöministeriö 1995: Korjausavustusten kohdentuminen 1993–1994. Ympäristöministeriön selvitys 3/1995. Helsinki.

Ympäristöministeriö 2007: Korjausrakentamisen strategia 2007–2017. Linjauksia olemassa olevan rakennuskannan ylläpitoon ja korjaamiseen. Ympäristöministeriön raportteja 28/2007. Helsinki.

Ympäristöministeriö 2009a: Korjausrakentamisen strategian toimeenpanosuunnitelma 2009–2017. Suomi satavuotisjuhlakuntoon. Ympäristöministeriön raportteja 7/2009. Helsinki.

Ympäristöministeriö 2009b: Asuntorakentamisen elvytystoimenpiteiden vaikutukset rakennuskustannuksiin. Työryhmän loppuraportti. 17.12.2009.

Ympäristöministeriön tiedote 4.2.2010: Suhdanneluonteiset korjausavustukset turvataan kaikille hakeneille.

Ympäristöministeriö 2013: Ympäristöministeriön asetus rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä. Perustelumuistio.

Ympäristöministeriö 2014a: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014.

Ympäristöministeriö 2014b: Toimiva kulttuuri lähiöihin. Remonttiryhmän loppuraportti. 18.3.2014.

YmVM 1/2009 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 2/2009 vp) laiksi suhdanneluonteisista avustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin.

YmVM 7/2009 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 184/2009 vp) laiksi suhdanneluonteisista korjausavustuksista eräiden asuinrakennusten korjauksiin annetun lain muuttamisesta.

3. Haastattelut ja seminaariosallistumiset

Ympäristöministeriö 6.2.2013.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 19.2.2013.

Tilastokeskus 16.8.2013.

Tarkastusvaliokunta 10.9.2013.

Rakennusalan suhdanneryhmä/valtiovarainministeriö 17.9.2013.

Rakennusliitto ry 18.9.2013.

Ympäristöministeriö 1.10.2013.

Rakennusteollisuus RT ry 14.10.2013.

Realco Tikkurila Oy 23.10.2013.

Kosteus- ja hometalkoot/ympäristöministeriö 11.11.2013.

Korjausrakentamisen kehittäminen -teematyöpaja 20.11.2013.

Harmaan talouden selvitysyksikkö/Verohallinto 28.11.2013.

VTT 3.12.2013.

Ympäristöministeriö 10.12.2013.

LVI-Tekniset Urakoitsijat ry 14.1.2014.

4. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 19.5.2014.

Tilastokeskus, 19.5.2014, TK-01-659-14.

Verohallinto, 19.5.2014, VH A1/00 05 01/2014.

Ympäristöministeriö, 20.5.2014, YM5/231/2014.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakaussuhteiden sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011

Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

- 1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toimeenpano
- 2/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut
- 3/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa
- 4/2014 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Välillisen verotuksen muutokset
- 5/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkinen oikeusapu
- 6/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Suhdanneluonteinen korjausavustus

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-263-3 (PDF)