Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Suhdanneluonteinen korjausavustus (6/2014)
020/54/2013

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

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV)

Viite VTV 020/542013

Lausunto Suhdanneluonteisia korjausavustuksia koskevasta tarkastuskertomusluonnoksesta

Kertomuksessa käydään perusteellisesti läpi suhdanneluonteisten korjausavustusten avustusten valmistelua, toimeenpanoa sekä niiden seurantaa sekä vaikuttavuuden arviointia. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksella ei ole huomauttamista tarkastuskertomuksessa esitettyihin tarkastushavaintoihin näiltä osin.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus haluaa kuitenkin nostaa esiin muutamia tarkastuskertomuksessakin mainittuja asioita, joihin tulisi kiinnittää huomiota. Vaikka avustusten tarkoituksena oli nimenomaan rakennusalan työllisyyteen vaikuttaminen, niin taloudellisia tukitoimenpiteitä tulisi tarkastella aina myös siitä näkökulmasta miten ne edistävät pitkäjänteistä korjaustoimintaa. Tukitoimenpiteillä tulisi edistää pidemmän aikavälin asuinkiinteistöjen suunnittelua, kehittämistä ja oikea-aikaista korjaamista. Nopeasti käyttöönotettu lyhytaikainen avustusjärjestelmä sopii huonosti suunnitelmallisen korjauskulttuurin edistämiseen.

Korjausrakentamisen edistämiseen voi olla perusteltua kohdentaa myös määräaikaisia toimenpiteitä suhdanneluonteisesti. Suhdanneperusteisesti käyttöönotettavia korjaustoimintaa edistäviä valtion tukitoimenpiteitä tulisi kuitenkin valmistella ja selvittää etukäteen, jotta toimenpiteillä olisi mahdollisimman hyvä vaikuttavuus ja niillä edistettäisiin myös korjausrakentamiselle asetettuja muita tavoitteista (mm. esteettömyys, energiatehokkuus). Myös suhdanneluonteisten toimenpiteiden tulisi kohdentua korjausrakentamiseen liitettyjen tavoitteiden mukaisesti ja niiden tulisi olla mahdollisimman vaikuttavia.

Kokonaisuudessaan olisi tarkoituksenmukaisempaa kehittää valtion ohjaus- ja tukikeinoja siihen suuntaan, että ne edistävät nimenomaan korjaamisen ja kehittämisen suunnittelua ja valmistelua. Tämän lisäksi kohdennettuja korjaamisen avustuksia tarvitaan erityisesti liittyen esteettömyyden edistämiseen.

Virasto on tarkastusviraston kanssa samalla kannalla siitä, että korjausrakentamisen tilastointi ei ole riittävää sen merkittävyyteen nähden. Tähän kiinnitettiin huomiota myös ARAn johdolla toimineessa työryhmässä (2009), joka arvioi elvytystoimenpiteitä suhdannetilanteen ja kustannusvaikutusten näkökulmasta.

Osoite	Adress	Puhelin • Telefon	E-mail	Web
PL 30 Vesijärvenkatu 11 A 15141 Lahti	PB 30 Vesijärvenkatu 11 A 15141 Lahtis	020 610 125	kirjaamo.ara@ara.fi etunimi.sukunimi@ara.fi förnamn.släktnamn@ara.fi	www.ara.fi

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Lahdessa 19.5.2014

Hannu Rossilahti
ylijohtaja

Kimmo Huovinen
suunnittelupäällikkö

Osoite
PL 30
Vesijärvenkatu 11 A
15141 Lahti

Adress
PB 30
Vesijärvenkatu 11 A
15141 Lahtis

Puhelin • Telefon
020 610 125

E-mail
kirjaamo.ara@ara.fi
etunimi.sukunimi@ara.fi
förnamn.släktnamn@ara.fi

Web
www.ara.fi

Pvm / Datum 19.5.2014 Dnro / Dnr TK-01-659-14

Vastaanottaja / Mottagare Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite / Ref. Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos Suhdanneluonteinen korjausavustus

Asia / Ärende Lausunto liittyen Valtiontalouden tarkastusviraston Suhdanneluonteisen korjausavustuksen tarkastuskertomukseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on luonnoksessaan tarkastuskertomuksesta Suhdanneluonteinen korjausavustus todennut seuraavia tilastointiin liittyviä puutteita (luvut 3.4.2 ja 3.4.3):

- Korjausrakentamisen tilastoinnin taso on jäänyt yleisesti jälkeen uudisrakentamisen tilastoinnin tasosta. Kuitenkin korjausrakentamisen osuuden kasvaessa talonrakentamisessa yhä suuremmaksi tulisi tilastointia kehittää.
- Suhdanneavustuksen vaikutusta urakkahintoihin ei voida tarkasti arvioida, sillä tällä hetkellä ei ole olemassa indeksiä, joka seuraisi korjausrakentamisen urakkahintojen kehittymistä.
- Rakennusalan työllisyyden tilastoinnin tason perusteella ei pystytä selvittämään, millaisia vaikutuksia suhdanneavustuksella oli rakennusalan työllisyyteen ja ulkomaisten yritysten ja työntekijöiden määrään

Tilastokeskus myöntää raportissa esitetyt tilastoinnin tämänhetkiset puutteet. Kehittämistarpeita on korjausrakentamisen kokonaistason arvioinnissa, korjausrakentamisen hintaindeksissä sekä tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastoinnissa.

Tarkastusviraston raportissa todetaan, että korjausrakentamisen tilastoinnin tasoa tulee kehittää. Korjausrakentamisen arvon tilastoinnin puutteiden korjaamiseksi Tilastokeskus on tehnyt merkittävästi kehittämistyötä viimeisten kahden vuoden aikana. Tilastokeskuksen tavoitteena on vuosien 2014–2016 aikana standardimenettelyn ja -prosessin kautta tuottaa tietoa korjausrakentamisen tasosta, kohteista ja toimenpiteistä. Ensimmäiset laajemmat korjausrakentamisen tiedot julkaistaan vuoden 2014 lopussa. Toteutettavan kyselytutkimuksen otoskehikkona on rakennus- ja asuntokanta. Kehittämistyön myötä on mahdollista estimoida korjausrakentamisen kokonaistaso ja myös tuottaa arvotietoja talotyypeittäin erilaisista korjaushankkeista vuositasolla. Korjausrakentamisen nykyinen kehitystyö tulee helpottamaan ongelmaksi koettua valtion ohjauskeinojen vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointia.

Tarkastusviraston antamassa suosituksessa todetaan, että Tilastokeskuksen tulisi yhdessä Ympäristöministeriön kanssa arvioida mahdollisuutta kehittää korjausrakentamisen urakkahintaindeksi. Kannatamme urakkahintaindeksin

Postiosoite: 00022 TILASTOKESKUS
Käyntiosoite: Työpajankatu 13, 00580 Helsinki
Suomen valtion Y-tunnus 0986674-0

Postadress: 00022 STATISTIKCENTRALEN
Besöksadress: Verkstadsgatan 13, 00580 Helsingfors
Finska statens FO-nummer 0986674-0

Puh. – Tfn: 09 17 341
Faksi – Fax: 09 1734 2750
www.tilastokeskus.fi
www.stat.fi

tuottamismahdollisuuden tutkimista. Tarvittaessa nyt kehitteillä olevat laajemmat korjausrakentamisen tiedot soveltuisivat hyvin hintaindeksin edellyttämiksi painotiedoiksi. Hintaindeksin laatimisen perustiedoiksi tarvitaan painotietojen lisäksi korjausrakentamisen tarjoushintatietoja (urakkahintatietoja). Tarjoushintojen hyödyntäminen edellyttäisi uuden, säännöllisesti toteuttavan kyselytutkimuksen perustamista. Urakkahintaindeksin tuottaminen edellyttäisi siten lisäresurssointia ja rahoitusta.

Raportin mukaan rakentamisen työllisyyden tilastointi on puutteellista siten, että se ei tilastoi erikseen korjausrakentamista ja uudisrakentamista tekeviä työntekijöitä ja työllisyystiedot eivät sisällä lainkaan ulkomaista lyhytaikaista työvoimaa. Työvoimatutkimuksen tiedoista ei saa erikseen uudis- ja korjausrakentamisen työntekijämäärää, vaan tiedot ovat karkeammalla tasolla. Myöskään koko väestön sisältävässä työssäkäyntitilastossa ei rakennustoimintaa pysty erottelemaan korjaus- ja uudisrakentamiseen, huolimatta tarkoista toimiala- ja ammattiluokituksista. Tilapäisen ulkomaisen työvoiman rekisteröinnin ja tilastoinnin kehittämiseksi käynnistettiin Tilastokeskuksessa keväällä 2013 valtiovarainministeriön pyynnöstä poikkihallinnollinen yhteistyö (TUTKA-työryhmä). Työryhmä on saanut työnsä lähes valmiiksi ja tulee luovuttamaan kesäkuun 2014 alussa valtionvarainministeriölle työryhmän loppuraportin, jossa on esitetty toimintamalli tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastoinnin parantamiseksi.

Tilastokeskus tekee pitkäjänteistä työtä edellä mainittujen tilastoalueiden kehittämisessä. Ilmiöalueisiin liittyvää kehittämistyötä on hidastanut lähdeaineistojen ja resurssien vähäisyys. Tilastopohja on kuitenkin paranemassa vuodesta 2014 alkaen, jolloin ensimmäiset laajemmat korjausrakentamisen tilastotiedot julkaistaan.

Pääjohtaja Marjo Bruun

Tilastojohtaja Hannele Orjala

Liite. Teknisluonteinen korjaus- ja täsmennysehdotus - Tilastokeskuksen kommentteja

Postiosoite: 00022 TILASTOKESKUS
Käyntiosoite: Työpajankatu 13, 00580 Helsinki
Suomen valtion Y-tunnus 0986674-0

Postadress: 00022 STATISTIKCENTRALEN
Besöksadress: Verkstadsgatan 13, 00580 Helsingfors
Finska statens FO-nummer 0986674-0

Puh. – Tfn: (09) 17 341
Faksi – Fax: (09) 1734 2750
www.tilastokeskus.fi
www.stat.fi

Verohallinto
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Lausunto

19.5.2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite / Diaarinumero
VH A1/00 05 01/2014

Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksesta "Suhdanneluonteinen korjausavustus"

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa luonnoksesta tuloksellisuustarkastuskertomukseksi "Suhdanneluonteinen korjausavustus". Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla Verohallinnon näkemyksen tarkastusviraston alustavista kannanotoista. Verohallinnon toivotaan kiinnittävän lausunnossaan erityistä huomiota kertomusluonnoksen kohtaan 3.4.4 ja sen perusteella tehtyihin harmaan talouden ehkäisemistä koskeviin kannanottoihin.

Verohallinto esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Otsikko 3.4.4 Harmaata taloutta ei huomioitu tarpeeksi suhdanneavustusten toteuttamisen yhteydessä

Otsikko tulisi muuttaa: Harmaata taloutta ei ole voitu huomioida 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 löytyy rakentamisen suurista suhdannevaihteluista ja toinen toiminnan työvoimavaltaisuudesta. Lisäksi ammattimaisessa rakentamisessa erittäin korkea aliurakointiaste on osaltaan mahdollistanut harmaan talouden harjoittamisen. 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 alempina 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.

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 ja 2000-luvun harmaan talouden ilmiönä on lisäksi ollut ulkomailta käsin tapahtuva harmaan talouden harjoittaminen Suomen markkinoilla.

Rakennusalan harmaan talouden vallitseviin ilmiöihin viitaten suhdanneavustuksen voidaan katsoa kohdistuneen kokonaisuudessaan harmaan talouden kannalta otollisille markkinoille.

Kuinka harmaa talous huomioitiin suhdanneavustuksen toteuttamisessa?

Ensinnäkin suhdanneavustuksen 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 rakennusalalla.

Korjaus- tai saneerausrakentamisessa asunto-osakeyhtiö toimii tilaajana ja tekee sopimuksen useimmiten kokonaisurakoitsijasta vastaavan päätoteuttajan kanssa. Tältä sopimuskumppanilta pyydetään tilaajavastuulain mukaiset tiedot, mutta tilaajalla ei ole kuitenkaan lakisääteistä velvoitetta pyytää tilaajavastuutietoja koko urakkaketjun osalta. Tilaajalla ei siis ole velvoitetta tarkistaa julkisin tiedoin, ovatko kaikki urakkaketjussa toimivat yritykset huolehtineet yhteiskunnallisista velvoitteista. Toisaalta tilaajalla ei ole ollut tietämystäkään vaatia koko ketjusta käyttäen hyväksi tällaista vapaaehtoista harmaan talouden vastaista menettelyä. Päätoteuttajalla sen sijaan on kuitenkin aina velvollisuus pyytää tilaajavastuutiedot omilta sopimuskumppaneiltaan.

Urakkatietojen hyödyntäminen verovalvonnassa

Verovalvontahankkeeseen liittyen ARA ohjeisti kuntia toimittamaan suhdanneavustusta saaneiden korjaushankkeiden urakkatiedot Verohallinnolle hyödynnettäväksi harmaan talouden torjunnassa.

Saadut tiedot ovat kattaneet asiakkuuksien osalta suhdanneavustuksen saajana olevat asunto-osakeyhtiöt ja lisäksi tieto saattanut käsittää tiedon päätoteuttajasta.

Harmaan talouden torjunnan kannalta avustustiedot ovat käsittäneet hyvin vähän harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää tietoa.

Verohallinto on saanut tiedot suhdanneavustuksista ja hyödyntänyt tietoja tarkastuksen kohdevalinnassa. Näin on voitu selvittää rakentamisen kohteita ja päätoteuttajan osalta mahdollisia verotuksen riskejä ja häiriöitä. Päätoteuttajina toimineet yritykset ovat kuitenkin olleet pääsääntöisesti rekistereissä eikä näihin ole liittynyt merkittäviä verotuksen häiriöitä.

Mikäli päätoteuttajana toimivalla yrityksellä on ollut verotuksen häiriö ja yritykseen on liittynyt selkeä veroriski tai esimerkiksi impulssi, on yritys voinut tulla tarkastuskohteeksi tai asiakkaaseen on kohdennettu muuta verovalvontaa samoin perustein kuin muutkin asiakkaat.

Kohdevalinnan avulla tarkastettavaksi voi aina joutua mikä tahansa rakennusalan yritys, joka on samalla voinut toimia päätoteuttajana tai urakkaketjussa esim. asunto-osakeyhtiön korjaus- tai saneerausrakentamisessa ja näihin työkohteisiin on voitu myöntää korjausavustusta.

Tarkastuksen kohdevalinnan kautta on tarkastettu säännöllisesti rakennusalan yrityksiä, jotka ovat voineet toimia korjausavustuksia saaneissa kohteissa, mutta näistä ei ole olemassa tilastotietoa. Kuitenkin on tietoa yksittäistapauksista, joissa valvonta on kohdentunut tarkoituksenmukaisesti avustuskohteisiin: Eräässä esimerkkikohteessa verotarkastuksen kohteeksi joutunut päätoteuttajayritys oli toiminut 15 eri asuntoyhtiökohteessa, joissa kaikissa oli saatu ARA-avustusta.

Kohdevalintaa on tehty koeluontoisesti pelkästään ARA-tietojen perusteella, mutta kohteeksi on joutunut enimmäkseen mahdollisen impulssin tai tiedossa olevan verotuksen häiriön perusteella. ARA-tieto ei ole yksin antanut harmaan talouden impulssia.

Verohallinto on suorittanut yksin ja yhdessä muiden viranomaisten kanssa asunto-osakeyhtiömuotoiseen korjaus- ja saneerausrakentamiseen liittyviä työmaavalvontakäyntejä eri puolella Suomea vuodesta 1999 lukien. Valvontakäyntejä on tieten kohdennettu myös suhdanneavustusta saaneiden taloyhtiöiden saneeraustyömaille.

Rakennustyömaille tehtyjä reaaliaikaisen verovalvonnan piiriin kuuluvia tarkastuksia on kohdennettu siten myös ns. ARA-kohteisiin. Kohdevalinnassa on hyödynnetty myös muulla tavoin saadut ennakkotiedot päätoteuttajasta tai urakkaketjusta.

Ulkomaisen työvoiman ja yritystoiminnan verovalvonnasta

Harmaan talouden näkökulmasta ulkomaisen työvoiman valvontaan liittyvät suurimmat haasteet syntyvät tilanteissa, joissa ulkomaalainen työntekijä työskentelee Suomessa ulkomaalaisen työnantajan palveluksessa. Ulkomaalaista työvoimaa koskevissa Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksissä on havaittu, että ulkomaisten yritysten vuosi-ilmoittamisessa on ollut suuria puutteita. Usein ulkomaiset yritykset pyrkivät järjestämään toimintansa siten, että Suomeen ei muodostuisi kiinteää toimipaikkaa eikä työnantajavelvoitteita. Näissä tilanteissa muun muassa Verohallinnon tiedonsaantiin ja valvontaan liittyy haasteita. Puutteellisilla tiedoilla verovastuu jää usein toteutumatta ja verojen sekä sosiaaliturvamaksujen jälkikäteinen perintä on käytännössä mahdotonta. Ulkomaalaisten yritysten ja työntekijöiden määrä on ollut Suomessa voimakkaassa kasvussa ja ilmiö näyttäisi olevan pysyvä.

Rakentamisen toimialalla ulkomaisen työvoiman valvonta on parantunut veronumerorekisterin käyttöönoton jälkeen ja tilanteen odotetaan edelleen parantuvan 1.7.2014 voimaan tulevan rakentamisen toimialaa koskevan erityisen kuukausittaisen ilmoittamisvelvollisuuden myötä. Veronumerorekisterin laajentamista muille toimialoille suunnitellaan. Suomessa on tällä hetkellä edelleen useita harmaan talouden riskitoimialoja joita edellä mainitut uudistukset eivät toistaiseksi koske.

Ulkomaisten yritysten ja työntekijöiden osalta vaikeutena on ollut saadun havainnointitiedon hyödyntäminen verotuksessa. Kiinteän toimipaikan nykylainsäädännön mukainen arviointi on ollut vaikeaa ja ulkomaisiin liittyy aina verotuskysymysten arviointi verolainsäädännön ja verosopimusten pohjalta, koska aiemmin saadut tiedot ovat olleet satunnaisia tai yksittäisiä.

Menneen tarkastustoiminnan tukena ei ole ollut tehokkaan reaaliaikaisen verovalvonnan mahdollistamaa lainsäädäntöä. Lisäksi erityisesti asuntoyhtiöiden korjaus- ja saneerausrakentamisessa eivät ole toimineet muussa rakentamisessa jo ennen uutta rakentamisen lainsäädäntöä tutuksi tulleet vapaaehtoiset harmaan talouden torjuntakeinot. ARA-tuen saamisen edellytyksenä ei ole ollut tällaisia menettelyjä, kuten urakka- ja työntekijätietojen ilmoittaminen Verohallinnolle.

Ilman määräävää lainsäädäntöä mitkään sopimusmenettelyt, kuten urakkaketjun rajoittaminen eivät ole päätoteuttajan tai tilaajan valvottavissa.

Raksahankkeen tuloksia

Raksahankkeessa vuosina 2008 - 2012 valmistui yhteensä 3 525 tarkastusta, joista 619 kappaletta vuonna 2012.

Hankkeen aikana harmaan talouden kohteiksi edellä mainittujen kriteerien perusteella todettiin 1 078 kohdetta. Eniten harmaan talouden kohteita oli hankkeen toisena vuonna (256 kpl) ja vähiten viimeisenä vuonna (188 kpl). Hankkeen ensimmäisenä vuotena harmaan kohteita oli n. 36 % kohteista, kun vuonna 2010, jolloin prosenttiosuus oli alhaisimmillaan, harmaan talouden kohteita todettiin noin 26 %. Koko hankkeen aikana harmaan talouden kohteiden osuus kaikista kohdetarkastuksista oli 30,58 %.

Hankkeen tulos veroksi muutettuna oli 200.713.215,98 €. Summaan on päädytty laskemalla yhteen verona maksuunpantavaksi esitetyt määrät (esim. ennakonpidätys ja arvonlisävero) ja tulona maksuunpantavista määristä (esim. EVL nettolisäykset) 27 %:n verokannalla veroksi muutetut määrät.

Koska tarkastukset ovat kohdistuneet laajasti myös pieniin ja keskisuuriin rakennusalan yrityksiin, on hankkeessa väistämättä tarkastettu vuosittain yrityksiä, jotka ovat toimineet asunto-osakeyhtiöiden korjausrakentamisen ja ARA-avustusten piirissä.

ARA-avustustieto on ollut käytettävissä erillisenä vertailutietona verotarkastusten yhteydessä. Tiedon liittymisestä itse verotarkastuksiin tulosseurannan avulla ei ole saatavilla kuitenkaan kappale- tai muuta seurantatietoa.

Tilaajavastuulain uudistamistarpeet

Tilaajavastuulain toimivuudessa on kehittämistä ja siihen liittyy lainsäädännöllisiä uudistamistarpeita. Työsuojeluhallinnon vuoden 2013 valvontatilastojen mukaan selvitysvelvollisuuden noudattamisessa havaittiin puutteita 54 prosentissa sopimuksia. Keskeiset tilaajavastuulain uudistamistarpeet liittyvät mm. ketjuvastuun puuttumiseen ja sanktioiden tehostamiseen. Tilaajavastuulakiin liittyvä säädösvalmistelu on käynnissä työ- ja elinkeinoministeriössä. Verohallinnon tiedossa ei ole tällä hetkellä se, mitä muutoksia mahdollisesti vuoden 2014 aikana tullaan lopulta toteuttamaan. (Kts. Tilaajavastuulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö, TEM 12/2014)

Viranomaisten välinen tiedonvaihto

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa sivulla 15 todetaan, että "Harmaan talouden huomioiminen avustusjärjestelmissä edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä ympäristöministeriöltä, ARAlta ja Verohallinnolta."

Tältä osin Verohallinto toteaa, että keskeinen osa viranomaisten välistä yhteistyötä on toimivat tietojenvaihtosäännökset ja menettelyt. Viranomaisten tietojenvaihto perustuu aina lakiin. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta julkisten tukien myöntäjien ja Verohallinnon välinen tietojenvaihto on melko kehittymätöntä. Tuenmyöntäjät soveltavat tietojensaantiinsa usein valtionapulain säännöksiä tai jonkun erityistukilain säädöksiä, jotka saattavat riippua tukimuodosta Esimerkiksi valtionapulaki mahdollistaa tietojensaannin vain tuen hakijalta ja saajalta, mutta ei esimerkiksi tuensaajayrityksen vastuuhenkiöistä tai heidän muista yrityskytkennöistään. Tuen myöntäjän tiedonsaantioikeudet eivät myöskään riitä saamaan tietoja tuensaajayrityksen käyttämistä alihankkijoista. Nykysäännöksillä tuenmyöntäjän on hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa siitä, minkä yritysjoukon liiketoimintaan julkiset tuet päätyvät. Huomioitavaa on myös se, että nykyisin julkisen tuen myöntämisen edellytyksenä ei ole se, että tuensaaja tai hakija olisi hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Harmaan talouden torjuntaohjelman mukaan viranomaisten välisiä tietojensaannin esteitä tullaan purkamaan. Harmaan talouden selvitysyksikkö on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa saamassa keväällä 2014 valmiiksi työryhmämuistion, jonka yhtenä osana on tehdä esitys sääntelyvaihtoehdoiksi tietojenvaihdon kehittämiseksi yritystukien myöntämisessä ja niiden valvonnassa.

Pääjohtaja Pekka Ruuhonen

Johtava asiantuntija Kari Aaltonen

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys
Datum

20.5.2014

Dnro
Dnr

YM5/231/2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite
Hänvisning

Lausuntopyyntönne 29.4.2014

Asia
Ärende

Tarkastuskertomusluonnos Suhdanneluonteinen korjausavustus

Ympäristöministeriö kiittää Valtiontalouden tarkastusvirastoa monipuolisesta aihealueen käsittelystä. Tarkastuskertomusluonnoksessa, jatkossa *kertomus*, on hyvin tuotu esille asiaan liittyvät eri ulottuvuudet ja ympäristöministeriön aiemmin esille tuomat näkökulmat.

Ympäristöministeriö toivoo, että kertomuksen viimeistelyssä huomioitaisiin seuraavassa esitettyjä huomioita.

Tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus

Tarkastuksen pääkysymys oli *Oliko suhdanneavustus tuloksellinen ja tarkoituksenmukainen keino elvyttää rakennusalaa sekä ylläpitää ja parantaa rakennuskannan kuntoa?* Kertomuksen mukaan suhdanneavustus vaikutti ennen kaikkea jo etukäteen suunniteltujen korjaushankkeiden toteuttamiseen, joita avustus aikaisti ja nopeutti. Taloyhtiöiden hankkeiden suunnittelu- ja valmistelumenettely huomioiden ilmaisisimme asian seuraavasti: Suhdanneavustus vaikutti ennen kaikkea jo etukäteen jollain tasolla ohjelmoitujen korjaushankkeiden toteuttamiseen, joita avustus aikaisti, nopeutti ja varmisti toteuttamisen.

Toisaalta kertomuksessa todetaan, että työllisyysvaikutukset ovat laskennallisia, eivätkä kerro toteutuneita työllisyysvaikutuksia. Lisäksi kertomuksessa esitetään useita tekijöitä, jotka heikensivät korjausavustusten vaikuttavuutta, kuten se, että työvoima ei siirry vähentyneestä uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen.

Se, että tarkastuksen pääkysymyksen vastaus jää huolellisenkin tarkastelun jälkeen vaille selvää vastausta kertoo asian arvioinnin vaikeudesta. Keskeinen ongelma korjausrakentamisen elvytyksen vaikutusten arvioinnissa on se, että on mahdotonta tietää kuinka moni hankkeista olisi toteutunut ilman elvytystä, joten parhaimmillaankin on mahdollista saada vain suuntaa antavaa tietoa elvytyksen vaikutuksista. Olennaista työllisyyden ja korjaamisen näkökulmasta on, että kokonaisuutena korjausrakentaminen lisääntyi ja hankkeiden aloitukset nopeutuivat, mutta tätä ei varsinaisesti kertomuksessa tuoda esille.

Kohdassa 3.4.3 käydään läpi työllisyysvaikutuksia ja todetaan, että työntekijöiden määrän kehityksiä ei voida mitata, koska tilastoja on ainoastaan työtunneista. Työtunnit kun voivat tarkoittaa enemmän töitä samoille ihmisille, eivätkä silloin lisää työllisyyttä työpaikoilla mi-

tattuna. Tämä lähtökohta tarkoittaa, että työtuntitilasto hylätään saman tien, eikä sitä hyödynnetä lainkaan.

Tarkasteltaessa työtuntien kehitystä talonrakentamisen uudis- ja korjausrakentamisessa vuosina 2007 - 2012 nähdään kuitenkin selvä työllisyyden lisääntyminen korjausrakentamisen osalta (ja väheneminen uudisrakentamisen osalta). Alla olevan taulukon perusteella uudisrakentamisen romahdus vuonna 2009 vähensi sektorilta 33 miljoonaa työtuntia (25 %), jotka vähitellen palasivat sektorille v. 2011 mennessä. Vastaavasti korjausrakentamisessa työtunnit lisääntyivät v.2009 yhteensä 17,4 milj. työtunnilla (15 %) ja jatkoivat lisääntymistä edelleen kahtena seuraavana vuotena palaten vuonna 2012 vuoden 2009 tasolle.

Työtunnit talonrakentamisessa, milj. tuntia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uudisrakentaminen	131,2	130,8	97,8	125,7	138,4	135,2
Korjausrakentaminen	99,4	113,4	130,8	138,0	137,2	131,3

Yllä olevan taulukon perusteella talonrakentamisessa korjausrakentamisen työtuntien lisäys vuonna 2009 tarkoittaisi noin 10 500 HTV (Suomen ka. vuosityöaika on 1 650 tuntia) lisäystä työmailla, jos jo töissä olevien työtunnit eivät lisääntyisi lainkaan. Yhtä paljon työllisyys olisi lisääntynyt korjausrakentamisen tuoteteollisuudessa sekä palveluissa, mikä tarkoittaisi kokonaisuutena 21 000 HTV:tä. Ylipäätään se, että vuonna 2009 jokin sektori saavutti 15 % kasvun tehdyissä työtunneissa, on huomionarvoinen asia ja kertoo elvytyksen vaikutuksesta. **Kertomuksessa voi toki pohtia, miten tämä työtuntien lisäys jakautuu, mutta kokonaiskuvan kannalta lähtökohdan on oltava siinä, että korjausrakentaminen lisääntyi selvästi.**

Kertomuksessa todetaan, että päädyttiin elvyttämään korjausrakentamista koska ajateltiin, että työvoimaa ja toimijoita siirtyisi uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen, vaikka korjaus- ja uudisrakentamisen työmarkkinat ovat pitkälti toisistaan erilliset. Tähän voidaan toisaalta todeta, että suhdannetilanne vaikuttaa asiaan. Kun töissä on valinnanvaraa tehdään sitä, mihin ollaan erikoistuttu ja mitä on totuttu tekemään. Jos suhdanteiden vuoksi uudisrakentamista on vähän, työntekijöitä siirtyy tavanomaista enemmän uudisrakentamisesta korjausrakentamiseen. Pitkän aikavälin tavoitteena on rakentamisen resurssien kohdentuminen tarpeen mukaan, mikä tarkoittaa tässä yhteydessä korjausrakentamisen resurssien kasvua. Korjausrakentamisen lisääntyvä tarve ja sektorin kasvu on ollut myös yksi peruste ohjata elvytysrahoja korjausrakentamiseen. Samalla tulee kuitenkin ottaa huomioon, että vaikutukseltaan merkittävimmät elvytystoimet toteutettiin uudisrakentamiseen.

Kertomuksessa todetaan, että ei ole tarkoituksenmukaista luoda sellaista harhaanjohtavaa käsitystä, että valtionhallinnolla olisi tiedossa suhdanneavustuksen tosiasiallinen vaikutus työllisyyteen. Ympäristöministeriössä on pyritty välttämään, että tällainen kuva olisi syntynyt. Esimerkkinä voidaan mainita se, että uudisrakentamisen elvytyksen työllisyysvaikutuksia on johdonmukaisesti raportoitu luotettavampina ja tuotu esille epävarmuudet korjausrakentamisen työllisyysvaikutuksiin.

Kertomuksessa todetaan, että suunniteltuja korjaushankkeita saatiin suhdanneavustuksen myötä liikkeelle, mutta niitä ei juurikaan pystytty aloittamaan puhtaalta pöydältä suhdanneavustuksen lyhyen voimassaoloajan takia. Asunto-osakeyhtiöissä tehtävän kunnossapitosuunnittelun tarkoituksena on arvioida tulevien vuosien kunnossapito- ja korjaustoimien tarve, ajoitus ja kustannukset. Kunnossapitosuunnitelmaehdotus (PTS-ehdotus) laaditaan yleensä 10 vuoden ajalle. Lähivuosien hankkeita valmistellaan tarkemmin, esimerkiksi niistä teetetään tarkempia selvityksiä ja tutkimuksia. Tulevan vuoden hankkeista tehdään korja-

usohjelma. Hyvin eli suunnitelmallisesti toimivissa asunto-osakeyhtiöissä ei siis ole tarvetta lähteä puhtaalta pöydältä silloin, kun on mahdollisuus hyödyntää elvytystukia. Voidaankin todeta, että korjausrakentamisen prosessi on avustusjärjestelmässä huomioitu siinä määrin, kuin se on mahdollista huomioida.

Valmistelussa pyrittiin yksinkertaiseen avustusmenettelyyn, jotta keskeinen tavoite eli avustusten työllisyyttä elvyttävä vaikutus saataisiin aikaan mahdollisimman nopeasti ja täten kohdentuisivat mahdollisimman oikeaan suhdannevaiheeseen. Myös se, että avustusjärjestelmää varten ei ollut käytettävissä lisäresursseja, puolsi yksinkertaista menettelyä.

Suhdanneavustusten sitomisesta energiatehokkuustoimiin on kertomuksessa useita kannanottoja. Kertomuksessa mm. todetaan tarkoituksenmukaiseksi se, että myös suhdannepoliittisia tavoitteita edistävien keinojen yhteydessä kiinnitettäisiin huomiota pidemmän aikavälin tavoitteisiin. Toisaalta tuotiin esiin muitakin näkökulmia, esim. se, että järjestelmän muutoksista aiheutunut epävarmuus ei ollut järjestelmän toimivuuden kannalta hyvä asia.

Energiatehokkuuteen suunnattu suhdanneavustus jäi vähäisemmälle käytölle, paljolti todennäköisesti tiukkojen aikataulujen takia. Tämä on osittain syy sille, miksi tukea ei alun perin kohdennettu energiatehokkuustoimille. Nopealla aikavälillä on ongelmallista saada ilmastopoliittisesti merkittäviä korjauksia laajasti hankkeisiin mukaan. Helpoimmin voidaan vaikuttaa sellaisten hankkeiden nopeutettuun käynnistymiseen, jotka muutoinkin ovat lähivuosina yhtiöissä suunniteltu toteutettaviksi. Kuten kertomuksessakin on todettu, tehdyt periaatepäätökset edellyttävät energiakorjauksien vauhdittumista. Myös eduskunta on monissa yhteyksissä painottanut sitä, että energiatehokkuuden parantaminen saadaan mukaan korjausrakentamiseen (esim. YmVM 7/2009 s.2). Tässä asiassa tapahtui merkittävä lainsäädännöllinen muutos, kun ympäristöministeriö antoi 27.2.2013 asetuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä (4/13) osana rakennusten energiatehokkuusdirektiivin toimeenpanoa. Asetuksessa on määritelty vähimmäisvaatimukset energiatehokkuuden parantamiselle kun kyse on rakennuksen luvanvaraisesta korjaamisesta, käyttötarkoituksen muuttamisesta tai teknisten järjestelmien uusimisesta.

Suositukset

Tarkastusraporttiluonnokseen sisältyy viisi suositusta, joita pääosin pidetään perusteltuina, kuitenkin seuraavin huomioin:

1. Elvytyskeinojen kattava jälkikäteisarviointi

Tarkastuskertomusluonnoksen suositusta jälkikäteisarviointien toteuttamisesta ympäristöministeriö pitää tärkeänä. Jälkikäteisarviointien toteuttaminen edellyttää kuitenkin riittäviä henkilöstö- ja rahoitusresursseja.

2. Valtiontuen suuntaaminen entistä enemmän julkisen sektorin rakennuskannan korjaamiseen

Olennaista on miettiä tavoitteiden kannalta keskeiset asiat,

(esim. edut/haitat, tavoiteltavat vaikutukset jne.) sekä julkisten rakennusten että asuinrakennusten osalta. Elvytystuen suuntaamisessa julkisen sektorin rakennuksiin on saatavissa selviä hyötyjä, joskin tällöin ongelmaksi nousee se, että **kaikki rahoitus tulisi julkisista lähteistä, eikä yksityistä rahaa saataisi hyödynnettyä elvytyksessä** (nyt yksityistä rahaa

oli noin 90 % eli noin 2,5 mrd. euroa). Tältä osin olisi syytä samalla tarkastella valtion rakentamisen ohjauksen ja tuen keskittämistä yhden ministeriön ja hallinnonalan alaisuuteen, mikä mahdollistaisi kokonaisuuden paremman arvioinnin.

Lisäksi halutaan painottaa, että julkisissa rakennuksissa, esim. kouluissa ja päiväkodeissa on keskimäärin asuinkerrostaloja enemmän kosteus- ja homevaurioita. Jos tarkempia tarvittavia kuntotutkimuksia ei ole tehty ja suunnittelu ole ollut riittävää, hankkeiden käynnistäminen pikaisesti ei ole järkevää.

3. Tuen painopiste korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen

Jos tarkastellaan tilannetta erityisesti suhdannepoliittisten tukien kannalta, voidaan todeta, että suunnittelun ja valmistelun tukemisella ei käytännössä voida saada aikaan merkittäviä työllisyysvaikutuksia, koska suunnittelun osuus hankkeen työstä on pieni. Lisäksi suunnittelun ja itse investoinnin toteutumisen välillä on merkittävä viive. **Vain itse korjausrakentamisen toteuttamisen käyntiin saamisella saadaan aikaan työllistävää volyymiä.**

Kertomuksessa todetaan, että suhdannevälineenä toimiva korjausavustus voi tuoda epävarmuutta taloyhtiöiden toimintaan, tukimuotojen vaihdelleessa ei ole kannustinta pidemmän aikavälin suunnitelmalliseen kiinteistöjen korjaamiseen ja kehittämiseen. Toisaalta voidaan asia nähdä myös siten, että nopeasi voimaan tulevat tuet saattavat kannustaa pitkän tähtäimen korjaustoiminnan suunnitteluun. Sellaiset taloyhtiöt, joilla on hyvin etukäteen suunniteltuja korjaus- ja kunnossapitotoimenpiteitä, voivat nopealla aikataululla hyödyntää tarjolla olevia tukia. Taloyhtiön korjaustoimenpiteet eivät kuitenkaan voi perustua joskus saataviin mahdollisiin tukiin.

4. Korjausrakentamisen tilastoinnin tason kehittäminen

Kertomuksessa todetaan, että korjausrakentamisen tilastointi on jäänyt yleisesti jälkeen uudisrakentamisen tilastoinnista. Tähän voidaan todeta, että korjausrakentamisen tilastointi on olennaisesti vaikeampaa ja monimutkaisempaa kuin uudisrakentamisen tilastointi, koska korjausrakentaminen poikkeaa luonteeltaan uudisrakentamisesta. Korjausrakentamisen urakkahintaindeksi on mahdollista kehittää ja varmasti myös hyödyllinen, mutta vaatii rahoituksen.

5. Harmaan talouden ehkäiseminen

Harmaan talouden ehkäiseminen on tärkeä asia. Näkemyksemme mukaan harmaan talouden ehkäisyn tulisi perustua pysyviin ratkaisuihin.

Kertomuksessa esimerkiksi on otettu urakkaketjujen säännöksillä tapahtuva lyhentäminen keinona harmaan talouden torjumiseen. Ajatus, että harmaan talouden ongelmia ratkaistaisiin laajemmin pikaisesti valmisteltavassa avustuslainsäädännössä ja kiireisessä avustusten myöntämismenettelyssä, ei tunnu toteuttamiskelpoiselta. Jo nyt todetaan, että hallinto on ollut varsin kuormittunut suuren avustushakemusmäärän kanssa, vaikka menettelystä pyrittiin tekemään mahdollisimman yksinkertainen. Lisäehdot olisivat hidastaneet hankkeiden liikkeelle saantia ja vähentäneet mahdollisesti hakemuksia.

Huomioita lainvalmisteluprosessista

Vaikka kertomuksessa on jo suurelta osin todettu syyt poikkeamiselle tavanomaisesta lainvalmisteluprosessista, tuodaan esille vielä seuraavaa. Valmistelevien virkamiesten toiveena

on, että lainsäädännön valmisteluun on käytettävissä riittävästi aikaa ja resursseja, jotta pystytään tekemään perusteellista ja annettujen ohjeiden mukaista laadukasta valmistelua. Kiire pakotti tässä tapauksessa jättämään joitakin vaiheita valmisteluprosessista pois. Olisi hyvä, että käytössä olisi tällaisia, usein budjettiin liittyvää lainsäädäntöä koskevia poikkeustapauksia varten omat etukäteen valmistellut toimintaohjeet.

Toisaalta on todettava, että korjausavustuksia on myönnetty jo vuosikymmeniä erilaisissa muodoissa. Niihin liittyvää lainsäädäntöä on uudistettu lukuisia kertoja ja valmisteltaessa valtion talousarviota ja lisätalousarvioita avustusasioihin palataan monta kertaa joka vuosi. Keskeisten sidosryhmien kanssa yhteydenpitoa on runsaasti eri yhteyksissä, joten keskeisten tahojen kannat avustusasioissa ovat melko hyvin tiedossa. Erilaisten avustusjärjestelmien toimivuudesta on kertynyt kokemusta ja järjestelmiä on arvioitu erilaisia tarpeita varten. Puhtaalta pöydältä ei siis lähdetty liikkeelle.

Esivalmistelu eri vaiheineen prosessikaavion mukaisena sekä tavanomaisen lausuntokierroksen totuttaminen olisi tarkoittanut merkittävää myöhentymistä avustusten käyttöönottoon, puhutaan helposti vuoden viiveestä. Tällöin avustetut korjaushankkeet olisi päästy aloittamaan huomattavalta osin vasta ajankohtana, kun elpyminen oli jo hyvässä vauhdissa. Valmisteluprosessi olisi ollut perusteellisempi ja dokumentoitua valmistelumateriaalia olisi syntynyt. Koko elvytyksen mielekkyys olisi tällöin kuitenkin ollut olennaisesti vähäisempi. Työ käynnistyi hallituksen vuoden 2008 tekemän elvytyspäätöksen perusteella, joten esivalmistelu olisi käytännössä ollut ainakin osittain turhaa.

Kertomuksessa todettu asuntoministerin osallistuminen poikkeuksellisen intensiivisesti jo varhaisessa valmisteluvaiheessa valmisteluun selittyy sekin osittain valmisteluun käytettävissä olleen ajan vähyydellä. Ajaltaan lyhyessä, karsitussa valmistelussa poliittinen ohjaus ei voinut asettua tavanomaisiin valmistelun etenemisvaiheisiin.

Kertomuksessa todetaan, että tarkastuksessa ei tullut esille, että valmistelussa olisi otettu huomioon kattavasti maailmantilassa tapahtuneet muutokset 1990-luvun korjausavustuksen jälkeen. Tässä yhteydessä viitataan EU:n myötä tapahtuneeseen työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisämarkkinoilla, millä on vaikutusta ulkomaisen työvoiman määrään Suomessa. Maailmantilassa tapahtuneita muutoksia on luonnollisesti pyritty ottamaan valmistelussa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Esimerkiksi valmisteluvaiheessa ja myös valiokuntakäsittelyn yhteydessä ulkomaisen työvoiman runsaus korjausrakentamisessa oli esillä. Asiantila todettiin, mutta samalla todettiin, että nämä asiat eivät ole asioita, joihin olisi mahdollista vaikuttaa avustuslainsäädännöllä.

Toivomme, että edellä esitetyt näkökohdat otetaan huomioon kertomuksen jatkovalmistelussa.

Kansliapäällikkö — Hannele Pokka

Rahoitusylitarkastaja — Timo Tähtinen