

Ympäristöministeriö

Tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2014 Suhdanneluonteinen korjausavustus

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Seurattuja asioita olivat

- elvytyskeinojen kattavan jälkiarvioinnin kehittäminen
- valtion tuen suuntaaminen julkisen sektorin rakennuskannan korjauksiin
- valtion ohjauskeinojen painopisteet korjaushankkeiden eri vaiheissa
- korjausrakentamisen tilastoinnin kehittäminen
- korjausavustusjärjestelmä osana harmaan talouden ehkäisemistä.

Jälkiseuranta tehtiin lähettämällä selvityspyyntö ympäristöministeriölle. Seurannassa perehdyttiin lisäksi aihetta koskevaan, tarkastuksen jälkeen valmistuneeseen kirjalliseen aineistoon. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

*Elvytyskeinojen kattavan jälkiarvioinnin kehittäminen jäi epäselväksi*

Ympäristöministeriön tuli tarkastuksen perusteella annetun suosituksen mukaan pyrkiä jatkossa elvytyskeinojen kattavaan jälkiarviointiin. Päätöksenteon ja valmistelun läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi ollut toivottavaa, että käytössä olisi ollut dokumentoitua tietoa 1990-luvun korjausavustuksen vaikutuksista. Suhdanneavustuksen valmistelussa ei tarkastuksen mukaan myöskään arvioitu suhdanneavustukselle vaihtoehtoisia toteutuskeinoja, kuten julkisten rakennusten korjaushankkeiden avustamista. Suhdanneavustukseen liittyvän päätöksenteon perusteluja olisi ollut hyvä dokumentoida yleisemminkin.

Jälkiseurannassa selvisi, että asuinrakennusten korjausinvestoinnit olivat vuosina 2014 ja 2015 keskimäärin 21 prosenttia korkeammalla tasolla kuin vuonna 2013. Ympäristöministeriön mukaan korjausavustuksella aikaistettiin asunto-osakeyhtiöiden ja vuokralojen korjausinvestointeja eikä elvytys nostanut rakentamisen hintatasoa yleisesti. Perusparannuksen käynnistysavustuksella onnistuttiin myös edistämään rakennusalan työllisyyttä, mikä oli elvytyksen keskeinen tavoite. Ympäristöministeriö ei selvityksessään kuitenkaan suoraan vastaa siihen, miten elvytyskeinojen kattavaa ja dokumentoitua jälkiarviointia on kehitetty tai pyritty kehittämään.

*Julkisen sektorin rakennuskannan korjauksiin ei onnistuttu saamaan tukea talousarvioneuvotteluissa*

Tarkastusvirasto esitti suosituksissaan, että ympäristöministeriön tulisi mahdollisissa rakennusalan elvytystilanteissa suunnata valtiontukea entistä enemmän julkisen sektorin rakennuskannan korjauksiin. Esimerkiksi sisäilmaongelmien poistamisella olisi merkittäviä myönteisiä terveysvaikutuksia.

Ympäristöministeriön selvityksestä kävi ilmi, että elvytyspanostusten suuntaamisesta mm. koulujen ja sairaalarakennusten korjaamiseen käytiin ympäristöministeriössä keskustelua, mutta korjauksiin ei onnistuttu kohdentamaan varoja valtion talousarvioneuvotteluissa. Ympäristöministeriö korostaa lausunnossaan, että julkisiin rakennuksiin liittyvä substanssivastuu kuuluu koulujen ja sairaaloiden osalta opetus- ja kulttuuriministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Lukuisat julkiset rakennukset ovat lisäksi kuntien omistuksessa. Kunta–valtio-suhteesta sekä valtion ja kuntien rahoitusvastuista vastaa valtiovarainministeriö.

*Korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota*

Tarkastusvirasto esitti suosituksenaan, että asuinyhteisöjen pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen korjauskulttuurin edistämiseksi valtion ohjaukeinojen painopisteen tulisi olla vahvemmin korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Tarkastusvirasto totesi kertomuksessaan, että energiapainotteinen suhdanneavustus oli kansallisen ilmasto- ja energiastrategian mukainen mutta että avustuksen toimeenpano ei ollut tuloksellista, sillä siinä ei otettu riittävästi huomioon asuinyhteisöjen mahdollisuuksia toteuttaa energiatehokkuutta edistäviä korjaushankkeita.

Asuntonministeri Viitasen lähiökorjaamisen haasteita pohtimaan asettaman Remonttiryhmän ehdotuksen pohjalta otettiin vuonna 2015 käyttöön asunto-osakeyhtiöiden peruskorjauslainoille myönnettävä valtion täytetäkaus, jonka ehtona oli pitkäjänteinen kiinteistönhoidon suunnitelma. Tästä huolimatta rakennuskannan korjausvajeen on edelleen todettu olevan merkittävä ja kiinteistönpidon suunnitelmallisuuden riittämätöntä. Kiinteistönpitoon on ympäristöministeriön mukaan tarjolla lukuisia käyttökelpoisia välineitä, mutta niiden käyttö on toistaiseksi ollut vähäistä. Rakennuslain velvoittamasta uudiskohteita ja suuria korjaushankkeita koskevasta käyttö- ja huolto-ohjeesta tullaan syksyn 2017 kuluessa laatimaan uusi ohjeistus.

Parhaillaan on käynnissä prosessi, jossa jäsenetään kiinteistöön liittyvää tietopohjaa ja luodaan edellytyksiä käyttäjälähtöisen verkkopohjaisen kiinteistönpitovälineistön ja -palvelujen kehittämiseksi. Ympäristöministeriössä on myös yhteistyössä kiinteistöalan keskeisten toimijoiden kanssa laadittu kiinteistönpidon kokonaisuutta jäsentävä ”Yhteinen tavoite taloyhtiön kehittämiseen – Näin laadimme strategian”-esite. Ministeriö edistää kokonaisvaltaista korjausrakentamisen viestintää koordinoimalla korjausrakentamisen neuvontaverkoston.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA on omassa hankeohjauksessaan kiinnittänyt entistä enemmän huomioita korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen. Syksyllä 2017 käyttöön otettavassa sähköisessä asiointissa ja sähköisessä hankkeiden käsittelyssä on painotettu palveluohjauksena tehtävää ennakoivaa hankeohjausta. ARA on vuoden 2016 aikana julkaissut sähköisen hankepankin (<https://www.ara-hankepankki.fi/>), jossa asiakkaat voivat tarkastella ARA:n rahoittamia hankkeita.

ARA on teettänyt korjausrakentamiseen liittyviä selvityksiä, kuten huhtikuussa 2017 valmistuneen selvityksen rakennusten kuntoarvioista ja kuntoarvioiden tekijöistä. ARA on myös käynnistänyt viranomaisyhteistyön kuntien rakennusvalvojien kanssa. Sähköisessä lupakäsittelyssä pitää syyskuusta 2017 lähtien ilmoittaa, onko kyseessä ARA-hanke.

Myös rakennusalan omat käytännöt ovat ympäristöministeriön näkemyksen mukaan vieneet hankkeiden painopistettä suunnittelun ja valmistelun suuntaan. Esimerkiksi putkiremonteissa on

yleistynyt prosessien tehostamiseen perustuva toimintatapa, jolla työmaa-aikaa sekä asukkaiden korjausvelkoja voidaan lyhentää. Myös usean toimijan allianssimallinen korjaaminen sekä asunto-osakeyhtiöiden yhteistyönä tapahtuva ryhmäkorjaaminen ovat kasvattaneet suosiotaan. Ympäristöministeriö on ollut keskeisten sidosryhmien kanssa laatimassa Kiinteistöliiton Taloyhtio.net-sivustolle omaa, ryhmäkorjaamiselle omistettua osiota.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ympäristöministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja rakennusala ovat kiinnittäneet toiminnassaan entistä enemmän huomioita korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen. Tapahtunut kehitys on ollut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen mukaista.

#### *Korjausrakentamisen tilastoinnin kehittäminen on edennyt hitaasti*

Tarkastusvirasto esitti kertomuksessaan, että korjausrakentamisen tilastointia tulee kehittää ja että ympäristöministeriön ja Tilastokeskuksen tulisi arvioida mahdollisuutta kehittää korjausrakentamisen urakkahintaindeksi. Elvytyskeinoksi tarkoitetun suhdanneavustuksen kokonaisvaikutusta rakennusalan työllisyyteen ei voitu tarkastuksessa tilastotietojen puutteellisuuden vuoksi arvioida. Tilastojen perusteella ei esimerkiksi pystytty selvittämään, millaisia vaikutuksia suhdanneavustuksella oli rakennusalan työllisyyteen tai ulkomaisten yritysten ja työntekijöiden määrään. Suhdanneavustuksen vaikutusta urakkahintoihin ei voitu tarkasti arvioida, sillä ei ollut olemassa indeksiä, joka seuraisi korjausrakentamisen urakkahintojen kehittymistä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan urakkahintaindeksi mahdollistaisi paremman korjausrakentamisen hintatason seuraamisen. Hintaindeksin kehittäminen oli asiantuntijoiden mukaan hyvinkin mahdollista, vaikkakin uudisrakentamisen hintaindeksiä haastavampaa.

Ympäristöministeriö tuki selvityksensä mukaan vuosina 2012–2013 Tilastokeskuksen kehittämistyötä korjausrakentamisen tilastoinnin aloittamiseksi. Kehittämistyöllä haettiin pitkän aikavälin ratkaisua, jossa standardimenettelyllä ja -prosessilla tuotetaan tietoa korjausrakentamisen tasosta, kohteista ja toimenpiteistä. Ensimmäinen korjausrakentamisen tilastojulkistus oli vuonna 2014, minkä jälkeen julkistukset ovat olleet vuosittaiset. Ympäristöministeriö on myös osallistunut kiinteistön ylläpidon kustannusindeksin kehittämiseen.

Korjausrakentamiseen kohdentuva urakkahintaindeksi on ympäristöministeriön selvityksen mukaan ollut esillä keskusteluissa Tilastokeskuksen ja ympäristöministeriön edustajien välillä. Sen muodostaminen edellyttäisi kuitenkin ministeriön mukaan Tilastokeskukselta merkittäviä resursseja sekä muiden meneillään olevien laajojen kehittämistehtävien välistä aikataulutusta ja priorisointia.

Jälkiseurannan perusteella voidaan sanoa, että korjausrakentamisen tilastointia on kehitetty, mutta kehitys on ollut hyvin hidasta. Ympäristöministeriö ja Tilastokeskus ovat arvioineet mahdollisuutta kehittää korjausrakentamisen urakkahintaindeksi, mutta indeksin kehittäminen on ympäristöministeriön selvityksen mukaan pysähtynyt Tilastokeskuksen resurssi- ja aikatauluongelmiin.

#### *Yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa ei toistaiseksi ole tiivistetty*

Tarkastusvirasto katsoi, että valtion tuli korjausrakentamisen avustusjärjestelmiä kehittäessään pyrkiä kattavasti ehkäisemään harmaata taloutta. Suhdanneavustusta saaneiden taloyhtiöiden korjaushankkeissa oli viranomaishavaintojen mukaan laiminlyöty lakisääteisiä velvollisuuksia. Korjaushankkeet koostuivat lähes poikkeuksetta alihankintaurakoista, mikä vaikeutti kokonaisurakan ja siihen liittyvien velvollisuuksien jakautumisen hahmottamista. Vaikka osa ulkomaisista yrityksistä ja työntekijöistä hoiti lakisääteiset velvollisuudet ansiokkaasti, Verohallinnolla ei ole ollut lainsäädännön puitteissa asianmukaisia mahdollisuuksia varmistua siitä, että Suomeen verotettaviksi kuuluvat tulot ilmoitetaan ja että niistä määrättävät verot maksetaan.

Harmaa talous tuli tarkastuksen mukaan huomioida avustuksia suunniteltaessa ja valmisteltaessa siten, että mitä merkittävämpi avustus on valtiontaloudellisesti ja kansantaloudellisesti ja mitä suurempi todennäköisyys on harmaan talouden esiintymiseen, sitä enemmän tulisi pyrkiä kittämään edellytyksiä harmaan talouden harjoittamiselta. Harmaan talouden huomioiminen avustusjärjestelmissä edellytti tarkastushavaintojen perusteella hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä ympäristöministeriöltä, ARA:ta ja Verohallinnolta.

Yhteistyötä Verohallinnon kanssa ei ole ympäristöministeriön selvityksen mukaan toistaiseksi lisätty, mutta sitä on kuitenkin tarkoitus tiivistää, kun korjausavustusten myöntäminen on kokonaisuudessaan siirtynyt ARA:an. Kansallinen palveluväylä mahdollistaa ympäristöministeriön mukaan jatkossa entistä paremmat mahdollisuudet käyttää Verohallinnon tietoja. Tavoitteena on hyödyntää tietoja tukia myönnettäessä. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, ettei ympäristöministeriö toistaiseksi ole kiinnittänyt riittävästi huomiota harmaan talouden ehkäisemiseen korjausavustusjärjestelmissä.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Ympäristöministeriön tuli tarkastuksen perusteella pyrkiä elvytyskeinojen kattavaan jälkiarviointiin. Jälkiseurannan perusteella on kuitenkin vaikea arvioida, miten elvytyskeinojen kattavaa ja dokumentoitua jälkiarviointia on pyritty kehittämään. Ympäristöministeriön tuli myös harkita valtiontuen suuntaamista entistä enemmän julkisen sektorin rakennuskannan korjauksiin. Asiasta käytiin ministeriössä keskustelua, mutta siihen ei onnistuttu kohdentamaan varoja valtion talousarvioissa. Lisäksi tarkastusvirasto esitti suosituksenaan, että valtion ohjauskeinojen painopisteen tulisi olla vahvemmin korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Ympäristöministeriö, ARA ja rakennusala ovatkin kiinnittäneet huomioita korjaushankkeiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen. Edelleen tarkastusvirasto esitti kertomuksessaan, että korjausrakentamisen tilastointia tulee kehittää ja että ympäristöministeriön ja Tilastokeskuksen tulisi arvioida mahdollisuutta kehittää korjausrakentamisen urakkahintaindeksi. Tilastointia on kehitetty, mutta kehitys on ollut hyvin hidasta ja indeksin kehittäminen on pysähtynyt Tilastokeskuksen resurssiongelmiin. Ympäristöministeriö ei myöskään ole toistaiseksi kiinnittänyt Verohallinnon kanssa riittävästi huomiota harmaan talouden ehkäisemiseen korjausavustusjärjestelmissä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä, mutta se on ollut hidasta. Hallinnonalan peruseurannassa ja tarkastussuunnittelussa on yhä syytä kiinnittää aihepiiriin huomiota. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö  
ylivohtaja

Kimmo Metsä  
ylitarkastaja