

Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

Konjunkturrelaterade reparationsunderstöd

På grund av att det ekonomiska läget försvagades under 2008, beslutade regeringen om ett omfattande stimulanspaket för nyproduktion och renovering av bostäder. Syftet med stimulansåtgärderna var att upprätthålla och främja sysselsättningen inom byggbranschen. Branschen stimulerades genom flera olika åtgärder och en av dessa var konjunkturrelaterat understöd för reparation av bostadssammanslutningar (konjunkturunderstöd).

Enligt RP 2/2009 rd var syftet med understödet att stimulera byggandet och öka sysselsättningen inom byggbranschen. Avsikten var också att påbörja nödvändiga ombyggnads- och reparationsarbeten för att förbättra och upprätthålla bostadsbeståndets kvalitet.

Utifrån de uppställda målen för konjunkturunderstödet var huvudfrågan vid revisionen: *Var konjunkturunderstödet en effektiv och ändamålsenlig metod för att stimulera byggbranschen och upprätthålla och förbättra byggnadsbeståndets kvalitet?*

Enligt den ursprungliga planen var giltighetstiden för konjunkturunderstödet mycket kort, men den förlängdes två gånger. Åren 2009–2010 beviljades konjunkturunderstöd i två olika former. Alla förbättrings- och reparationsåtgärder i bostadssammanslutningar kunde understödjas med ett konjunkturunderstöd på 10 procent, om de beräknade kostnaderna var minst 5 000 euro. Energiinriktade konjunkturunderstöd på 15 procent kunde i sin tur beviljas åtgärder som främjade energieffektivitet. Åtgärderna hade fastställts separat genom statsrådets förordning.

Den huvudsakliga statsunderstödsmyndigheten var kommunerna. Det var Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) som beviljade kommuner eller samkommuner understöd. ARA:s uppgift var också att anvisa understödsfullmakter och betala understöden till kommuner samt att styra och övervaka kommunernas verksamhet. De utbetalda konjunkturunderstöden uppgick till totalt 259,9 miljoner euro. Understöden betalades både ur statens budget och från statens bostadsfond som står utanför budgetekonomin.

Konjunkturunderstödet bidrog till att öka renoveringen av bostadssammanlutningar och påverkade sysselsättningen inom byggbranschen och bostadsbeståndets kvalitet positivt

Utifrån granskningen påverkade understödet framförallt genomförandet av förhandsplanerade eller förberedda renoveringsprojekt: bostadssammanslutningarna, främst bostadsaktiebolagen, tidigare och påskyndade sina förhandsplanerade renoveringsprojekt med anledning av konjunkturunderstödet. Till följd av understödet ökade efterfrågan på reparationsbyggnad ytterligare.

Bostadsaktiebolagens beslut påskyndades så att de renoveringsprojekt som redan planerats och beretts under en längre tid kunde inledas i och med konjunkturunderstödet. Å andra sidan kunde nästan inga renoveringsprojekt påbörjas med ett rent bord på grund av understödets korta giltighet. Utifrån observationerna vid revisionen borde större hänsyn ha tagits till bostadssammanslutningarnas renoveringsprocesser när konjunkturunderstödet infördes.

Trots att konjunkturunderstödet bidrog till ökad efterfrågan på reparationsbyggnad, är det på grund av bristfällig statistik inte möjligt att bedöma vilka totala konsekvenser understödet, som var avsett som stimulansåtgärd, har haft för sysselsättningen inom byggbranschen. De föreslagna konsekvenserna av konjunkturunderstödet för sysselsättningen är beräknade, vilket innebär att de inte beskriver de verkliga konsekvenserna. Utifrån nivån på statistiken över sysselsättningen inom byggbranschen är det inte möjligt att utreda vilka konsekvenser konjunkturunderstödet hade för sysselsättningen inom byggbranschen och antalet utländska företag och anställda.

Revisionsverket anser därför att det inte är ändamålsenligt att skapa en sådan vilseledande uppfattning att statsförvaltningen har vetskap om vilka faktiska konsekvenser konjunkturunderstödet har haft för sysselsättningen.

Konjunkturunderstödet främjade inte långsiktigt reparationsbyggnad i bostadsbolag

Under konjunkturunderstödet giltighet utarbetades *en strategi för ombyggnad 2007–2017*. Därför skulle det ha varit logiskt att de åtgärder som vidtogs efter att stimulansläget aktualiserats också hade varit förenliga med strategin för ombyggnad och främjat en systematisk och långsiktig underhålls- och reparationskultur. Utifrån observationerna vid revisionen har detta inte skett. Med tanke på godtagbarheten och

effektiviteten i de åtgärder som vidtas för att stimulera byggbranschen, bör det ses till att stimulansåtgärderna motsvarar övriga strategier för byggande. Även under normala omständigheter bör stimulansåtgärderna vara godtagbara utifrån kostnads–nyttoanalysen.

Revisionsverket anser att ett kortvarigt system för reparationsunderstöd, som används som en konjunkturpolitisk åtgärd, inte stöder underhåll och utveckling av fastigheter på lång sikt. Utifrån observationerna vid revisionen kan ett sådant understöd snarare medföra osäkerhet i bostadsbolagens verksamhet. Eftersom bolagen inte har kännedom om vilka stödformer som det finns att tillgå, har de ingenting som engagerar dem i en systematisk renovering och utveckling av fastigheter på längre sikt. Utifrån granskningen visar det sig att målen för stimulansåtgärderna var i strid med målen för byggnadsbeståndets skick när konjunkturunderstödet infördes.

Om man vill satsa på en långsiktigare renovering och utveckling av bostadsbolagens fastigheter i enlighet med strategin för ombyggnad, oberoende av konjunkturer, skulle det med tanke på statsfinanserna vara mer kostnadseffektivt och verkningsfullt att rikta styråtgärder till planerings- och beredningsskedet. Bostadsbolagen bör inte automatiskt anta att statens uppgift är att delta i underhållet av privata ägares fastigheter. Därför skulle det vara ändamålsenligt att en ännu större del av bostadsbolagen ska inse vikten av renovering i rätt tid, oavsett om renoveringen genomförs genom privat eller offentlig finansiering.

Motiveringen till införandet av konjunkturunderstödet var inte helt konsekvent

År 2008 minskade den fritt finansierade nyproduktionen av bostäder betydligt. Läget befarades leda till en kraftig ökning i arbetslösheten inom byggbranschen. Under 2007–2008 fanns det däremot uppdämda tillväxttryck inom reparationsbyggnad, eftersom efterfrågan på reparationsbyggnad var stor, men det var svårt att få anbud och arbetskraft för renoveringsprojekt. Trots detta fattades beslut om att stimulera reparationsbyggnad med hjälp av konjunkturunderstöd. Tanken var att arbetskraft och aktörer skulle övergå från nyproduktion till reparationsbyggnad.

Utifrån observationerna vid revisionen verkar det emellertid som om arbetsmarknaden inom reparationsbyggnad och nyproduktion rätt långt utgör två separata marknader. Den kompetens som behövs vid reparationsbyggnad är i regel en annan än den som behövs vid nyproduktion. Dessutom är aktörerna på företagsnivå inte heller desamma

vid nybyggnad och reparationsbyggnad. Vid granskningen upptäckte revisionsverket även att bostadsbolag ofta brukar begära entreprenadanbud av kända och säkra entreprenörer, vilket inte heller på kort sikt främjar nya aktörers inträde i branschen. Att stimulansåtgärderna riktas till reparationsbyggnad kan inte heller motiveras med det faktum att reparationsbyggnad är mer arbetskraftsdominerad än nybyggnad. Jämfört med det använda penningbeloppet sysselsätter reparationsbyggnaden enligt experter lika många personer som nybyggnaden.

Utifrån granskningen är det därför inte alls klart att arbetskraft och aktörer mycket lätt kan gå över från nybyggnad till reparationsbyggnad. Särskilt på kort sikt förefaller en sådan övergång osannolik.

De separata marknaderna för reparationsbyggnad och nybyggnad innebär att det konjunkturrelaterade understödet för reparation som är betydande med tanke på statsfinanserna kan medföra ett efterfrågeöverskott. Då finns det en större risk för att reparationsunderstödet med dess konjunkturpolitiska mål gör att entreprenadpriserna för renoveringsprojekt stiger.

Bedömning av stimulansåtgärden i efterhand och dokumentering av bedömningen skulle vara nyttig som beslutsfattandets faktaunderlag i cykliska stimulanslägen

Konjunkturunderstödet motiverades med goda erfarenheter av det reparationsunderstöd på 10 procent som var i bruk på 1990-talet. Någon mer omfattande konsekvensbedömning i efterhand hade emellertid inte gjorts av detta. De centrala tjänstemän som 2008 deltog i beredningen av konjunkturunderstödet hade också varit med och berett understödet på 1990-talet. Vid beredningen grundade sig faktaunderlaget därför främst på tjänstemännens erfarenhetsmässiga uppgifter. Beredningen genomfördes vid miljöministeriet som tjänstemannaarbete och bostadsministern deltog exceptionellt aktivt i beredningen.

Stimulansbeslutet fattades och beredningen av konjunkturunderstödet skedde enligt ett mycket snävt tidsschema, vilket innebar att man var tvungna att ge avkall på kvaliteten på lagberedningen och att till exempel konsekvensbedömningen förblev en mycket ytlig formalitet. Vid beredningen kartlades inte heller några alternativa metoder för att genomföra konjunkturunderstödet, till exempel genom understöd för renovering av offentliga byggnader.

Med tanke på transparensen i beslutsfattandet och beredningen skulle det emellertid ha varit önskvärt med dokumenterad information om konsekvenserna av reparationsunderstödet på 1990-talet. Dessutom skulle

det ha varit bra att även på ett mer allmänt plan dokumentera motiveringar vid beslutsfattandet i fråga om konjunkturunderstödet.

Brådska vid lagberedningen samt svaga faktaunderlag utgör i regel en risk för att de politiska riktlinjerna i onödig utsträckning begränsar möjligheterna till en öppen lagberedning av hög kvalitet. Också vid denna granskning skulle en bättre skriftlig dokumentation om beredningen av konjunkturunderstödet ha gjort det lättare att skapa en uppfattning om beslutskedjan. Av de olika skedena i beredningen borde det på ett mer konsekvent och tydligare sätt ha framgått varför man vid stimulansbeslutet beslöt sig för att stimulera reparationsbyggnad och närmare sagt reparationsbyggnad i bostadssammanslutningar.

Den omständigheten att faktaunderlaget främst består av erfarenhetsmässiga uppgifter utgör en risk även därför att man vid beredningen var beroende av några centrala tjänstemän. Det skulle ha varit möjligt att de aktuella tjänstemännen inte längre varit tillgängliga. I så fall skulle man inte heller ha kunnat utnyttja de erfarenhetsmässiga uppgifterna, vilket skulle ha gjort att faktaunderlaget hade varit ännu mer begränsat.

En alternativ stimulansåtgärd inom reparationsbyggnad, som hade varit värd att utreda, skulle ha varit mer betydande understöd för renovering av byggnadsbeståndet inom den offentliga sektorn. Utifrån granskningen skulle åtgärden knappast ha varit mer verkningsfull vid den aktuella tidpunkten. Till exempel observationen och åtgärdandet av olägenheter som beror på fukt- och mögelskador har varit förknippade med flera missförhållanden som har gjort det svårt att sanera byggnader. Sedan 2010 har man dock genom det tväradministrativa Fukt- och mögeltalkot i understödssystemet lyckats integrera mekanismer som kan säkerställa att renoveringsprojekten lyckas ännu bättre och att problemen med inomhusluften avhjälps. Projektet leds av miljöministeriet. Byggnadsbeståndet inom den offentliga sektorn är förknippat med omfattande hälsokonsekvenser. Om man framöver i en lågkonjunktur beslutar att stimulera byggbranschen, bör man överväga att eventuellt rikta en större del av statsunderstödet till byggnadsbeståndet inom den offentliga sektorn.

Statens revisionsverk anser att en omfattande bedömning av konsekvenserna av understödet i efterhand i motsvarande framtida stimulanslägen ska kunna vara till stor nytta som beslutsfattandets faktaunderlag och främja en lagberedning av hög kvalitet. Om det fanns en oberoende enhet för konsekvensbedömning samt möjlighet att utnyttja dess expertis, skulle det kunna förbättra transparensen och trovärdigheten i beslutsfattandet i krissituationer där viktiga beslut måste fattas snabbt.

De etablerade verksamhetssätten mellan ARA och kommunerna bidrog till att konjunkturunderstödet kunde införas – antalet sökande som var större än förväntat innebar dock en tung belastning för förvaltningen

Giltighetstiden för konjunkturunderstödet måste förlängas två gånger eftersom antalet ansökningar om understöd uppgick till cirka 22 000 vid utgången av 2009. Antalet var nästan fyra gånger större än det ursprungliga beräknade antalet understödsbeslut (5 000–6 000). Den ursprungliga understödsfullmakten var 125 miljoner euro, men efter beslutet om att bevilja understöd för alla sökande som uppfyller kriterierna var det slutliga behovet av understöd dubbelt så stort, det vill säga 250 miljoner euro.

Ansvarsfördelningen i processen för införande av konjunkturunderstödet var ändamålsenlig eftersom ARA och kommunerna hade etablerade verksamhetssätt för att genomföra processen. ARA:s roll i organiseringen av informationen hade stor inverkan på att den utdelade informationen om konjunkturunderstöd var tillräcklig och nådde kommunerna snabbt. Ett problem var emellertid att konjunkturunderstödet var en extra uppgift och måste kunna skötas med hjälp av befintliga resurser och datasystem. Införandet av understödet innebar mycket övertidsarbete både i kommunerna och inom ARA, vilket krävde interna personalarrangemang.

Orsaken till det tunga administrativa arbetet med konjunkturunderstöd var just det stora antalet ansökningar. På grund av datasystemen var mängden manuellt arbete stort i kommunerna och ARA, vilket gjorde att handläggningen av understöd och beslut om utbetalning av understöd fördröjde. Sannolikheten för mänskliga fel var också stor på grund av brådskan som berodde på det manuella arbetet och det snäva tidsschemat. Å andra sidan gjorde de flexibla villkoren för konjunkturunderstöd att kommunernas och ARA:s arbete underlättades jämfört med handläggningen av de årligen beviljade understöden. Revisionsverket anser att det pågående projektet för digitalisering av ARA-understöden är viktigt för att understödsprocessen ska bli effektivare och med tanke på integriteten hos uppgifter.

Förlängningen av giltighetstiden för konjunkturunderstödet och ändringen av villkoren gjorde att stimulansåtgärden splittrades och bland annat kommunernas anvisningar och rådgivning försvårades. I kommunerna rådde en viss osäkerhet om på vilket sätt bostadsbolagen borde anvisas i och med att villkoren hade ändrats flera gånger under kort tid. Den osäkerhet som uppstod på grund av ändringarna i konjunkturunderstödet kan inte anses vara bra med tanke på understödssystemets funktion.

Utbetalningen av de 125 miljoner euro som avsatts för konjunkturunderstödet ur statens bostadsfond var problematisk för ramförfarandet

Konjunkturunderstöd betalades för totalt 125 miljoner euro ur statens bostadsfond som står utanför budgeten. Revisionsverket har redan tidigare i sin granskning av effekterna av ramförfarandet fäst uppmärksamhet vid vilka effekter stimulansåtgärderna hade för genomförandet av finanspolitiken. Någon konsekvent grund för att de överföringsutgifter som betalades genom bostadsfonden inte omfattades av rambegränsningar kan inte visas. Det vore konsekvent och transparent samt ändamålsenligt med tanke på en verkningsfull finanspolitik att alla utgifter skulle omfattas av enhetliga finanspolitiska regler. Flexibiliteter som krävs i en exceptionell konjunkturutveckling ska ingå i själva regelsystemet.

Det snäva tidsschemat och de stränga villkoren för ett energiinriktat konjunkturunderstöd på 15 procent begränsade betydligt efterfrågan på understödsform

Det visade sig att det energiinriktade konjunkturunderstödet sporrande effekt var obetydlig. Den helhet där de understödande åtgärderna, som hade definierats mer noggrant genom en förordning, skulle vidtas enligt ett mycket snävt tidsschema inverkade på att efterfrågan på energiinriktat konjunkturunderstöd låg inte på den förväntade nivån. Den oanvända delen av anslaget för understödet uppgick till 12,3 miljoner euro, vilket var cirka 30 procent av det totala avsatta anslaget.

Utifrån observationerna vid revisionen hade bostadsbolagen för det första inte tillräcklig kännedom om effekterna av åtgärder som skulle förbättra energieffektiviteten, så att de skulle ha blivit tillräckligt intresserade av energiinriktade konjunkturunderstöd. Att vidta reparationsåtgärder som förbättrar energieffektiviteten kräver vanligen tid och undersökningar i bostadsbolag, och enligt experter hinner sådana beslut inte med i det mycket kortvariga understödssystemets cykel.

För det andra, ansågs de understödande åtgärderna som mycket omfattande och dyra, och dessutom kunde datum för återbetalning för åtgärderna ligga alltför långt in i framtiden. Dessutom var bostadsbolagen tvungna att vänta på en bekräftelse av den slutliga understödsprocentsatsen, som inte gavs förrän i understödsbeslutet. I vissa fall var procentsatsen de facto lägre än 15 procent.

Å andra sidan är det just i samband med andra reparationsåtgärder mest lönsamt att förbättra energieffektiviteten, och i regel lönar det sig inte att

ändra en hel och fungerande konstruktion på grund av energibesparingar. Om man låter bli att utnyttja tillfället att genomföra energisparåtgärder i samband med reparationer, flyttas nästa tillfälle därmed långt in i framtiden. Överföring av åtgärder gör i sin tur att det blir svårare att nå de uppställda målen för den nationella klimat- och energistrategin. När reparationsverksamheten i bostadsbolag först understöddes med ett allmänt konjunkturunderstöd på 10 procent och först därefter med ett understöd som egentligen kunde förbättra energieffektiviteten, gick möjligheten att genomföra särskilda energisparåtgärder på dessa objekt delvis förlorad. Utifrån observationerna vid revisionen verkar det som om målen för att stimulera genom konjunkturunderstöd delvis var i strid med målen för energieffektivitet.

Revisionsverket konstaterar att det energiinriktade konjunkturunderstödet var förenligt med den nationella klimat- och energistrategin, men att verkställandet av understödet inte var resultatrikt. Orsaken var att bostadssammanslutningars möjligheter att genomföra reparationsprojekt som främjar energieffektiviteten inte beaktades i tillräcklig utsträckning.

Konjunkturunderstödet gällde på en marknad som var lämplig för grå ekonomi

Enligt experter ökar den grå ekonomins relativa andel inom byggandet under lågkonjunkturer. Å andra sidan hade det redan när konjunkturunderstödet gällde i allmänhet införts vissa medel för att bekämpa grå ekonomi inom byggbranschen, till exempel beställaransvaret.

Utifrån myndigheternas observationer förekom ändå försummelser av lagstadgade skyldigheter i renoveringsprojekten i de bostadsbolag som hade fått konjunkturunderstöd, trots de införda medlen. Aktörerna inom reparationsbyggnad är i regel fortfarande väldigt små och därför genomförs renoveringsprojekten nästan undantagsvis på entreprenad. Därför är det mycket svårt för olika parter att skaffa sig en uppfattning om hur totalentreprenaden och de tillhörande skyldigheterna fördelas.

Utifrån intresseorganisationernas och myndigheternas observationer ökade dessutom antalet utländska företag och mängden utländsk arbetskraft i Finland under den aktuella tidsperioden. De exakta siffrorna är dock inte ens idag kända.

Trots att en del av de utländska företagen och anställda sköter sina lagstadgade skyldigheter på ett utmärkt sätt, har skatteförvaltningen inte inom ramen för lagstiftningen haft några verkliga möjligheter att försäkra

sig om att de inkomster som ska beskattas i Finland också deklarerats och att de skatter som påförts på inkomsterna inflyter. Syftet är dock att effektivisera statistikföringen av den utländska sysselsättningen och uppföljningen av uppfyllandet av skatteskuldigheterna genom ett program för bekämpning av grå ekonomi och genom skattenummer som togs i bruk i och med programmet samt genom ett månadsförfarande vid deklaration som införs 2014.

Revisionsverket anser att staten, när problemen med grå ekonomi är kända, bör sträva efter att förebygga grå ekonomi i systemen för understöd vid reparationsbyggnad på ett övergripande sätt. Grå ekonomi bör tas i beaktande vid planeringen och beredningen av understöd så att ju viktigare understöd, sett ur ett statsfinansiellt och nationalekonomiskt perspektiv, det handlar om och ju större sannolikheten för grå ekonomi är, desto mer ska man sträva efter att bekämpa möjligheter till grå ekonomi. För att grå ekonomi ska kunna beaktas i understödssystemen krävs ett förvaltningsövergripande samarbete mellan miljöministeriet, ARA och skatteförvaltningen.

Statistiken över reparationsbyggnad är inte tillräcklig jämfört med dess vikt

Vid granskningen framkom att konsekvenserna av konjunkturunderstödet för ackordpriserna inte kan utvärderas exakt. Orsaken är att det för närvarande inte finns något index som följer upp hur ackordpriserna inom reparationsbyggnad utvecklas. Utifrån observationerna vid revisionen kan det emellertid på ett riktigivande sätt konstateras att konjunkturunderstöden i någon mån bidrog till förhöjda priser.

Nivån på statistiken över reparationsbyggnad ligger i allmänhet under nivån på statistiken över nybyggnad. Statistiken bör emellertid utvecklas eftersom reparationsbyggnadens andel kontinuerligt ökar inom husbyggandet. När statsfinansiellt betydande bostadspolitiska åtgärder vidtas inom reparationsbyggnaden, skulle det vara ytterst viktigt att konsekvenserna av åtgärderna för byggnadsbeståndet och för utvecklingen av prisnivån i renoveringsentreprenader ska kunna utvärderas.

Enligt revisionsverkets uppfattning bör det i fortsättningen utvärderas möjligheten att ta fram ett entreprenadindex för reparationsbyggnaden, så att det är möjligt att mer noggrant följa upp prisnivån inom reparationsbyggnaden. Indexet ska kunna vara användbart inom både den offentliga sektorn och den privata sektorn. Det kunde också vara ett bra verktyg för utvärdering av kostnadseffektiviteten i statens stödåtgärder.

Enligt experter finns det bra möjligheter att införa ett prisindex, även om det är svårare jämfört med prisindexet för nybyggnaden.

Revisionsverkets rekommendationer

1. I fortsättningen bör miljöministeriet fästa uppmärksamhet vid en omfattande bedömning av stimulansåtgärder i efterhand.
2. I eventuella stimulanslägen inom byggbranschen bör ministeriet utvärdera om en större del av statsunderstödet ska riktas till renovering och reparation av byggnadsbeståndet inom den offentliga sektorn.
3. För att främja en långsiktig och systematisk reparationskultur i bostadsbolag, bör tyngdpunkten i statens styråtgärder i högre grad ligga i renoveringsprojektens planerings- och beredningsskede.
4. Nivån på statistiken över reparationsbyggnad ska utvecklas. Miljöministeriet och Statistikcentralen bör utvärdera möjligheten att ta fram ett entreprenadindex för reparationsbyggnaden.
5. Miljöministeriet bör tillsammans med ARA och skatteförvaltningen fästa tillräcklig uppmärksamhet vid att grå ekonomi förebyggs i de statsfinansiellt och nationalekonomiskt viktiga systemen för reparationsunderstöd.