Eduskunnan tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 5.9.2018 [O 61/2016 vp]

Asuntopolitiikan kehittämiskohteet – kilpailutilanne erityisesti vuokra-asuntotuotannossa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on viimeksi tarkastellut asuntorakentamisen kilpailutilannetta laajoihin selvityksiin perustuneessa yrityskaupparatkaisussa (dnro 660/14.00.10/2017, 26.1.2018). Ratkaisun mukaan yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus asuntotuotannon markkinoilla on alle 30 %. Ratkaisun mukaan markkinaosuudet eivät ole erityisen korkeat, ja markkinoille jää yrityskaupan jälkeenkin useita yrityksiä, jotka kykenevät tuottamaan keskittymälle kilpailupainetta. Yrityskaupan ei siten katsottu johtavan tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen asuntotuotannon markkinoilla, vaikka kaupan osapuolet kuuluvat liikevaihdoltaan suurimpiin toimijoihin alalla.

Yrityskauppaselvitysten yhteydessä muodostunut kokonaiskuva vastaa viraston aikaisempien toimialaselvitysten yhteydessä muodostunutta kuvaa: talonrakentaminen ja erityisesti asuinrakentaminen on suhteellisen fragmentaarinen toimiala, eikä esimerkiksi merkittäviä alalle pääsynesteitä ole juurikaan tunnistettavissa. Tärkein asuntotuotannon määrän rajoite on ollut erityisesti tähän tarkoitukseen soveltuvien tonttien saatavuus (KKV 1/2013; KKV 1/2017). Myös edellä mainitussa yrityskaupparatkaisussa todettiin, etteivät alalle tulon esteet asuntotuotannossa ole erityisen korkeat. Lähinnä hankekoko saattaa joissakin tapauksissa rajata potentiaalisten tarjoajien määrää. Ulkomaisten toimijoiden kohdalla kielimuuri ja kotimaisen suunnittelujärjestelmän yksityiskohdat saattavat heikentää kiinnostusta alalle tuloon. Pääsääntöisesti näidenkin kohdalla kyse on kuitenkin lopulta taloudelliseen analyysiin perustuvasta päätöksestä.

Kaiken kaikkiaan pienten ja etenkin keskisuurten rakennusliikkeiden markkinaosuus ja merkitys on kasvanut viime vuosina erityisesti pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten markkinoilla. Tämä tulee laajan empiirisen aineiston kautta esille edellä mainitussa yrityskaupparatkaisussa. Vastaavasti tämä on tullut esiin myös muissa viraston toimialaselvityksissä sekä muiden tahojen tekemissä selvityksissä (KKV, 2017; VNK 9/2018). Tätä selittää muun muassa suurten rakennusliikkeiden fokusoituminen aikaisempaa tarkemmin vain tiettyihin toimintoihin tai alueisiin. Lisäksi erityisesti uudet asunto- ja tonttirahastot ovat tuoneet markkinoille uutta dynamiikkaa ja avanneet etenkin keskisuurille rakentajille uusia mahdollisuuksia, kun kasvukeskusten kalliita tontteja ei ole enää tarvinnut ostaa omaa tasetta rasittamaan.

Viraston viimeisimpien toimialaselvitysten valossa yksityisen vuokra-asuntotuotannon toteuttamisessa ei edellä todettu kokonaiskuva huomioon ottaen ole erityisiä ongelmia. Viime vuosina asuntoja ylipäätään ja yksityisiä vuokra-asuntoja erikseen on rakennettu ennätysvauhtia (KKV 1/2017). Myös vuokra-asuntojen tarjoajien piiri on laajentunut ja yksityisiä vuokramarkkinoita kaiken kaikkiaan voidaan pitää varsin toimivina, vaikka kahdella suurimmalla toimijalla on muihin nähden tiettyjä skaalaetuja sekä vieraan pääoman hankintaan liittyviä etuja. Ongelmaksi on koettu lähinnä kiinnostuneiden toimijoiden vähäinen määrä valtion tukemassa vuokra-asuntotuotannossa. Esimerkiksi edellä mainitun yrityskaupan osapuolet eivät ole käytännössä lainkaan läsnä näillä markkinoilla, ja myös eräät muut suuretkin toimijat ovat käytännössä vetäytyneet markkinoilta. Julkisesti tuetun tuotannon toteuttaminen näyttäisikin olevan jäämässä yhä suuremmassa määrin julkisomisteisten yhtiöiden vastuulle.

Tähän kehitykseen on monia syitä, joita ei ole mahdollista tarkastella yksityiskohtaisesti tässä. Yleisesti kuitenkin tiedetään myös viraston aikaisemmin tekemien selvitysten perusteella, että julkisesti tuetun asuntotuotannon toteuttamiseen liittyy eräitä erityisehtoja, jotka näyttäisivät nousevan varsinkin pörssiyhtiöiden kohdalla suoranaisiksi kynnyskysymyksiksi (KKV 1/2013). Ylipäätään järjestelmään liittyy eräitä sellaisia systeemisiä haasteita, jotka melkein vääjäämättä vievät kohti julkisomisteisuutta.

Viime kädessä ilmiössä on kuitenkin kyse kiinnostusta heikentävistä sääntelyongelmista eikä esimerkiksi korkeista alalle pääsyn esteistä tai muista kilpailuongelmista. Kohtalainen kiinnostus niin kutsuttuihin välimalleihin viittaa siihen, että sääntelyn yksityiskohtia hienosäätämällä myös julkisesti tuetun asuntotuotannon puolelle lienee mahdollista houkutella lisää toimijoita.

Kokonaan toinen kysymys on, millä tasolla julkisesti tuetun asuntotuotannon tulisi olla, jotta se olisi vielä kansantaloudellisesti järkevää. Valtion tukeman asuntotuotannon osuus on laskenut sen huippuvuosista. Myös suhdannetilanteesta johtuvat heilahtelut ovat ajoittain olleet varsin suuria. Yleisesti ottaen voidaan sanoa julkisesti tuetun asuntotuotannon osuuden vakiintuneen 2000-luvulla vajaaseen 30 prosenttiin. Tavoiteltavasta osuudesta päättäminen on lopulta paljolti yleinen yhteiskuntapoliittinen kysymys.

Taloustieteessä varsin vakiintuneen näkemyksen mukaan julkisesti tuettua asuntokantaa tulisi kohdentaa ennen kaikkea niille ryhmille, joiden on mahdotonta tai erittäin vaikeaa vuokrata asuntoa vapaarahoitteisilta markkinoilta. Muiden ryhmien kohdalla kysyntätuet voivat olla tarjontatukia taloudellisesti järkevämpi tukemisen muoto. Ylipäätään julkinen tuki toimii huonosti yleisen hintatason alentamisen välineenä, sillä tuilla on taipumus siirtyä toisinaan huomattavassakin määrin hintoihin ja lisäksi julkisesti tuettu tuotantoa syrjäyttää aina jossain määrin vapaarahoitteista tuotantoa. Tiedossa onkin, että eräissä maissa julkisesti tuettu asuntotuotanto on joutunut kriittisen kilpailuoikeudellisen tarkastelun kohteeksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallan ulkopuolella olevien EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta.

Julkisesti tuettu asuminen voi joka tapauksessa olla vain osaratkaisu kasvukeskusten voimakkaan kysynnän vuoksi kohoaviin hintoihin. Tärkein keino asumisen kohtuuhintaisuuden saavuttamiseksi on riittävän kokonaistarjonnan turvaaminen, minkä suhteen erityisesti kaavoitusprosessin nopeuttaminen sekä tonttipolitiikka ovat avainasemassa. Tältä osin virasto viittaa valiokunnalle asiassa aikaisemmin toimittamiinsa lausuntoihin (13.11.2017; 28.11.2017).

Ari Ahonen
tutkimuspäällikkö