

Aihe: Asiantuntijalausunto aiheesta Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asuntosäästöjärjestelmästä ja siihen liittyviksi laeiksi

Professori Panu Kalmi, Vaasan yliopisto

Talousvaliokunnan kokous 12.3.2025

Kiitän mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä, joka on sekä tärkeä että hyvin kiinnostava. Lausunnossani käyn läpi sekä yleisesti näkemyksiä omistusasumisen hyödyistä ja kustannuksista, sekä yritän suhteuttaa lakiesitystä muuhun ajankohtaiseen aiheeseen liittyvään sääntelyyn.

Omistusasumisen edut ja haitat

Raportti lähtee ajatuksesta, että omistusasumisen tukeminen on yhteiskunnallisesti hyvä ja tavoiteltava asia. Tämä vastaa pitkälti myös omaa näkökantaani, mutta on mielestäni hyvä tuoda esille, että myös erilaisia näkemyksiä on taloustieteessä esitetty. Käyn näitä näkemyksiä lyhyesti läpi.

Omistusasumista puoltavat näkökulmat:

- 1) Positiiviset ulkoisvaikutukset. Taloustieteellinen argumentti omistusasumisen tukemisesta perustuu siihen, että omistusasuminen luo jotain sellaista yhteistä hyvää, joka koituu muidenkin kuin pelkästään omistusasujan hyödyksi. Ensinnäkin nämä ulkoisvaikutukset voivat liittyä asunnon tai piha-alueen ylläpitoon. Omistajilla on suuremmat kannustimet pitää näistä huolta kuin vuokralaisilla. Siistit asunnot, yhteiset tilat tai piha-alueet koituvat kaikkien alueen tai taloyhtiön asukkaiden hyödyksi. Ulkoisvaikutukset voivat olla myös laajemmat. Omistusasuminen vähentää asukkaiden vaihtuvuutta, mikä antaa heille kannustimet osallistua esimerkiksi asukasyhdistyksiin, koulujen vanhempaintoimintaan, paikallisiin urheiluseuroihin ja muuhun yhdistystoimintaan jne. Yleisesti ottaen omistusasuminen saattaa vahvistaa paikallista sosiaalista pääomaa.
- 2) Talousosaamisen ja taloudellisen suunnittelun edistäminen. Säästäminen omaa omistusasuntoa varten kannustaa taloudelliseen suunnitteluun ja talousosaamisen kehittämiseen, millä saattaa olla positiivisia vaikutuksia myös talousosaamisen laajempaan kehittämiseen. Tämä saattaa olla erityisen merkittävä nuorilla, joille ASP-säästäminen on myös erityisesti suunniteltu.

Ulkoisvaikutusten olemassaolosta on taloustieteessä paljon keskusteltu ja hyviä katsauksia aiheeseen ovat mm. Coulson ja Li (2013) sekä Keightley (2019). Omistusasujat ovat yhdistystoiminnassa ja yhteiskunnallisesti aktiivisempia sekä heidän talousosaamisensa on korkeampaa kuin vuokralaisilla. Tämä ei kuitenkaan välttämättä johdu kausaalisesti omistusasumisesta, vaan siitä, että omistusasujat ja vuokralaiset ovat jo lähtökohtaisesti varsin erilaisia, ja näitä eroja voi olla usein vaikea kontrolloida empiirisissä malleissa. Ekonometristen tutkimusten tulokset ovat usein ristiriidassa, esim. DiPasquale ja Glaeser (1999) ja Coulson ja Li (2013) löytävät tukea hypoteesille positiivisista ulkoisvaikutuksista, kun taas Kortelainen ja Saarimaa (2015) eivät suomalaisella aineistolla löydä tukea väitteelle positiivista ulkoisvaikutuksista.

Omistusasumiselle kriittiset näkökulmat:

- 1) Omistusasuminen vähentää työvoiman liikkuvuutta. Tämän argumentin mukaan omistusasuminen sitoo asukkaita tietylle paikkakunnalle, eikä työvoima pääse liikkumaan sinne, missä työvoiman kysyntä olisi suurinta. Tiedyt verotukselliset ratkaisut, kuten varainsiirtovero, vahvistavat tätä vaikutusta entisestään. Tämän argumentin teki tunnetuksi

Oswald (1996) ja siitä seurasi kohtuullisen laaja kirjallisuus, joka pääosin vahvisti argumentin paikkaansapitävyyttä. Jossain mielessä tämä on ikään kuin kääntöpuoli argumentille omistusasumisen vaikutuksista sosiaaliseen pääomaan: kun ihmisten sitoutuminen tiettyyn alueeseen kasvaa, niin heidän vastaanottavaisuutensa muille vaihtoehdoille vähenee. On kuitenkin hyvä muistaa, että työvoiman liikkuvuudella ei ole itseisarvoa, vaan lähinnä välinearvo. Samanlainen argumentti voitaisiin tehdä vaikka pitkäaikaisia parisuhteita tai ystävyys-suhteita vastaan: nekin vähentävät työvoiman liikkuvuutta ja edistävät paikallista sitoutumista, mutta ne silti ovat todennäköisesti yksilön hyvinvointia parantavia tekijöitä.

- 2) NIMBY. Omistusasuminen voi edistää myös ”ei minun takapihalleni” (not in my back yard, NIMBY) – ajattelua, jossa asujat mobilisoituvat vastustamaan esimerkiksi syrjäytyneiden, vammaisten tai maahanmuuttajien asuntolaa, koska he ovat huolissaan oman asuntonsa arvon laskusta.
- 3) Omistusasumisesta aiheutuvat ylivelkaantuminen. Omistusasuminen voi joissain tilanteissa johtaa kestäättömyyteen velkaantumiseen, varsinkin jos lainaehdot ovat lainanhakijalle epäedulliset. Tämä argumentti ei toki liity ASP-sääntelyyn, jossa lainaehdot ovat yleensä hyvin kohtuulliset, mutta oli merkittävä tekijä vuoden 2008 subprime-kriisissä ja siitä seuranneessa finanssikriisissä.
- 4) Riskin keskittyminen. Omistusasuminen on usein kotitalouksien selvästi merkittävin (joskus ainoa) varallisuuden muoto. Vaikka omistusasumista pidetään usein riskittömämpänä kuin vaikkapa osakesijoittamista, niin varallisuuden voimakas keskittyminen ja sen rahoitus velkarahalla altistaa merkittäville riskeille.
- 5) Eriarvoisuuden lisääntyminen. Asumisen tuet keskittyvät keski- ja suurituloisille, jotka todennäköisimmin sijoittavat omaan asuntoon.

Oma näkemykseni aiheesta on, että omistusasumisen maltillinen tukeminen siten, että vältetään liiallista velkaantumista, on perusteltua. ASP-järjestelmää ohjaavat yleiset periaatteet ovat sopusoinnussa tämän tavoitteen kanssa. On kuitenkin hyvä huomata, että taloustieteilijät eivät ole asiasta mitenkään yksimielisiä.

Muuta asiaan liittyvää sääntelyä

Viime vuosina on tapahtunut useita muita muutoksia taloudellisessa ympäristössä, joilla on vaikutusta myös ASP-järjestelmään liittyvään sääntelyyn. Näitä ovat mm.

- Asuntolainan korkovähennysten purkaminen asteittain ja poistuminen 2023 alussa
- Ensiasunnon ostajan varainsiirtoveron vapauden poistuminen vuoden 2024 alussa
- Makrovakaussääntely, jossa säännellään mm. lainakatosta ja enimmäismaksuajoista

Näistä kaksi ensimmäistä vähentävät omistusasumisen kannusteita, kun taas viimeinen tuo yleistä sääntelyä lähemmäksi ASP-järjestelmän ideaa. Erityisesti ensiasunnon ostajan varainsiirtoveron vapauden poistamisen voidaan ajatella olevan ristiriidassa uuden lain tavoitteiden kanssa.

ASP-järjestelmästä

ASP-järjestelmä perustuu useaan erilaisen tukimuodon yhdistelmään, joita ovat:

- 1) Veroton korko 1%
- 2) Lisäkorko 2-4%, maksetaan viideltä ensimmäiseltä säästövuodelta
- 3) Maksuton valtioneuvoston taksu 60.000 euroon asti
- 4) Korkotuki lainakoron ylittäessä 3,8%

Lisäksi järjestelmään liittyy erilaisia rajoituksia, kuten ASP-lainalla ostetun asunnon eteenpäin vuokrauksen kieltö.

Kaiken kaikkiaan järjestelmä on sangen monimutkainen yhdistelmä erilaisia tukia ja säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan se, että se on samanaikaisesti kannustava mutta myös tavoitteidensa mukainen, eli säästämistä edistävä. Kuten lain valmisteluissa selkeästi tuodaan esiin, niin ASP-tili tuistaan huolimatta ei ole kaikille lainanottajille paras eikä varsinkaan joustavin vaihtoehto. Pyrkimykset selkeyttää sääntelyä ja harmonisoida muun sääntelyn kanssa ovat hyvin tervetulleita.

Silti herää kysymys siitä, olisiko lain tavoitteisiin (omistusasumisen kannustaminen ja säästämisen edistäminen) mahdollista päästä yksinkertaisemmalla järjestelmällä. Esityksessä keskitytään lähinnä järjestelmän yksityiskohtien säätämiseen pikemminkin kuin laajempien vaihtoehtojen miettimiseen.

Lain yksityiskohdista

Lain yksityiskohtien perustelut ja erilaisten vaihtoehtojen kuvaukset ovat esityksessä hyvin perusteltuina. Olen monista yksityiskohdista samaa mieltä. Erityisesti kommentoin seuraavia:

- Osakesijoittamisen yhdistäminen säästämiseen: olen samaa mieltä, että tämä lisäisi säästämisen riskiä, eikä olisi sopusoinnussa järjestelmän yleisten tavoitteiden kanssa. Vaikka tämä vähentäisi varallisuuden keskittymistä tiettyyn omaisuusluokkaan (asuminen), niin pitkällä aikavälillä se ei sitä kuitenkaan tekisi, kun osakeomistukset oletettavasti myytäisiin asuntokaupan rahoittamiseksi.
- Ennakkosäästämisen pitäminen 10%:ssa, maksuaikojen rajoittaminen 25 vuoteen: molemmat näistä vaatimuksista ovat rajoittavampia kuin ensiasunnon ostajilla yleensä (5%, 30 v.). Kummatkin kuitenkin tukevat vastuullista lainanottoa, ja lisäksi muodostavat jonkinlaisen ”uhrauksen” vastineena erilaisille tuille. Sinänsä nämä toki vähentävät järjestelmän suosiota, mutta ovat sinänsä perusteltuja.
- Alueelliset lainakatot: Lainamäärien pitämisessä kohtuullisena lainakatot ovat perusteltuja, kuten sekin, että ne vaihtelevat alueellisesti. Ne on järkevää sitoa asuntojen hintakehitykseen. Niiden muutos näyttää tapahtuvan lähinnä ylöspäin, ja kattoja on korotettu aivan viime vuosinakin, vaikka asuntojen hinnat ovat laskeneet voimakkaasti vuodesta 2022 alkaen.
- Yläikärajan poisto: tätä mietin suhteellisen paljon. Järjestelmä oli alun perin tarkoitettu nuorten asumisen tukemiseksi. Yläikärajan nostot ja nyt ehdotettu poistaminen on tietyllä tavalla muuttaneet tätä periaatetta. Ikärajan asettaminen 30 tai 35 vuoteen voisi johtaa siihen, että potentiaalisten säästäjien olisi aktivoiduttava ennen tuon ikärajan saavuttamista, jolloin selkeällä ikärajalla voisi olla säästämistä kannustava vaikutus. Toisaalta ikärajan poisto johtaa siihen, että potentiaalisia säästäjiä ei kohdella eri tavoin heidän iästään riippuen.

Kuka käyttää järjestelmää hyväkseen?

Kuten materiaalista käy ilmi, ASP-lainojen osuus ensiasuntolainoista on vaihdellut 15-25% välillä vuosien 2017-2023 välillä. Huolimatta järjestelmän eduista, sen ASP-järjestelmää hyödyntävien osuus kaikista ensiasunnon ostajista on siis selvä vähemmistö. Olisi mielenkiintoista tietää lisää siitä, ketkä hyödyntävät tätä mahdollisuutta ja mikä siihen vaikuttaa. Esityksessä keskustellaan paljon siitä, miten päätöksentekijät tekevät päätöksensä rationaalisesti eri tilanteissa.

Käytännössä on luultavaa, että osa ensiasunnon ostajista ei turvaudu ASP-järjestelmään, koska he eivät ylipäättään ole tietoisia tästä mahdollisuudesta. Mahdollisesti järjestelmä suosii toimijoita,

joiden taloudellinen tietämys on korkeammalla tasolla tai jotka kuulevat järjestelmästä esim. sosiaalisten verkostoiden (vanhemmat, pankkitoimihenkilöt, rakennuttajien edustajat) kautta.

Yhteenvetona

Näen laissa paljon hyvää. Järjestelmän selkeyttäminen on hyväksi kaikille toimijoille, ei vähiten ensiasunnon ostajille, jotka pystyvät paremmin ymmärtämään oikeutensa ja velvollisuutensa. Huolimatta omistusasumisen saamasta kritiikistä ja asumismarkkinoiden voimakkaasta alueellisesta eriytymisestä Suomessa, näen edelleen omistusasumisen edistämisen olevan yksilöiden ja yhteiskunnan edunmukaista. Samalla toivoisin, että tällaisten hankkeet suhteutetaan muuhun taloudellisen sääntelyn kehitykseen, jotka ovat vieneet toiseen suuntaan, kuten viimeaikaiset verotuksen muutokset. Laajempi yhteiskuntapoliittinen keskustelu aiheesta olisi suotavaa.

Samalla näen, että ASP-järjestelmä tarjoaa hyvän tuen varallisuuden kehittämiseksi erilaisista taustoista tuleville ihmisille. Lain perusteluissa usein viitataan siihen, että sen tarkoituksena on antaa omilla säästöillään ja ansioillaan varallisuutta luoville henkilöille mahdollisuus päästä käsiksi omistusasumiseen ja näin lisätä omaa vaurauttaan. Olisi tärkeää tutkia, miten kansalaisten sosiodemografinen asema ja asuinpaikka vaikuttaa järjestelmän käyttöön, ja miten sitä voitaisiin edistää erityisesti pienituloisten keskuudessa.

Viitteet:

Coulson, N. E., & Li, H. (2013). Measuring the external benefits of homeownership. *Journal of Urban Economics*, 77, 57-67.

DiPasquale, D., & Glaeser, E. L. (1999). Incentives and social capital: Are homeowners better citizens?. *Journal of Urban Economics*, 45(2), 354-384.

Keightley, M.P. (2019). Why Subsidize Homeownership? A Review of the Rationales. Congressional Research Service, IFI 1305.

Kortelainen, M., & Saarimaa, T. (2015). Do urban neighborhoods benefit from homeowners? Evidence from housing prices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(1), 28-56.

Oswald, A. J. (1996). A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized nations: Part I. Warwick Economic Research Papers, No 475.