



Lausunto

28.2.2024

VN/25579/2023
VN/25579/2023-VM-4

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö koskien ASP-lainsäädännön suuntaviivoja

Valtiovarainministeriön lausunto koskien ASP-lainsäädännön kehittämisen suuntaviivoja**Lausuntopyyntö**

Ympäristöministeriö on 1.2.2024 pyytänyt lausuntoa koskien ASP-lainsäädännön kehittämisen suuntaviivoja koskevaa muistiota.

Muistion tavoitteena on tuoda esiin suuntaviivoja koskien ASP-järjestelmän kehittämistarpeita, jotka liittyvät erityisesti lainsäädäntöön. Lainsäädäntöä on tarkoituksena nykyaikaistaa ja selkeyttää säilyttäen ASP-järjestelmän peruselementit ennallaan. Muistiossa on nostettu esiin ASP-lainan jäykkyys verrattuna perinteiseen asuntolainaan, mikä on muistion mukaan erityisesti asunnonostajan ja pankin kannalta ongelmallista. Lausunnolla olevan muistion valmistelua on tehty yhteistyössä pankkien ja Valtiokonttorin kanssa vuoden 2023 lopussa ja muistioon on nostettu esiin muutosehdotuksia, joiden tarkoituksenmukaisuutta tullaan arvioimaan jatkovalmistelussa.

Hallituksen esitys koskien ASP-lainsäädäntöä on tarkoitus viedä lausuntokierrokselle syksyllä 2024.

Orpon hallitusohjelman mukaisesti tarkoitus on turvata mahdollisuus ensiasunnon hankkimiseen ASP-järjestelmää kehittämällä. ASP-säästämisen aloitusikäraja halutaan poistaa. Hallitusohjelmassa mainitaan myös ASP-korkotukilainan enimmäismäärien korotus, johon liittyvä hallituksen esitys hyväksyttiin valtioneuvostossa tammi-kuussa 2024.

Nykytila

Asuntosäästöpalkkiojärjestelmä eli ASP-järjestelmä on tarkoitettu helpottamaan nuorten ensimmäisen omistusasunnon hankintaa. ASP-sopimus voidaan tehdä 15–44-vuotiaana. Sopimuksessa pankki sitoutuu myöntämään ASP-lainan, kun vähintään 10 % asunnon hinnasta on vähintään kahden vuoden aikana säästetty ASP-tilille, jolle pankki maksaa 1 % koron lisäksi 2–4 % lisäkoron, kun säästötavoite on saavutettu ja asunto hankittu. Lisäkorkoa maksetaan säästämisen aloittamisvuodelta ja tämän jälkeen enintään viideltä kalenterivuodelta. Korko ja lisäkorko ovat verovapaita. ASP-lainaan annettavasta valtiontakauksesta (enintään 25 % lainamäärästä) ei peritä takausmaksua. Valtio maksaa lainalle 10 vuoden ajan korkotukea 70 % siltä osalta, joka ylittää 3,8 %:n omavastuukoron. Korkotukea maksettiin kohonneen yleisen korkotason seurauksena ASP-lainoista vuoden 2023 aikana noin 4 miljona euroa kun taas edeltävänä vuonna 2022 summa oli noin 2400 euroa.

ASP-lainakanta on supistunut 4,79 miljardin euron huipputasolta vuonna 2021 vuoden 2023 syyskuun lopun 4,26 miljardiin euroon. Lainakanta on laskusta huolimatta edelleen yli kaksinkertainen vuoden 2015 tasoon verrattuna. Uusia ASP-lainoja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

myönnettiin vuoden 2023 syyskuun loppuun mennessä 530,6 miljoonalla eurolla, joka oli hieman edellisvuosien tasoa vähemmän. Myös avattujen ASP-tilien määrä vuosittain on laskenut sen 2014–2021 huipputasoiltaan. ASP-tiliä avattiin vuoden 2022 aikana 27 140 kappaletta ja vuoden 2023 aikana 26 957 kappaletta, kun aikaisempina vuosina tilejä on avattu keskimäärin noin 35 000 kappaletta. ASP-talletuskanta on edelleen kasvussa ja oli joulukuussa 2023 noin 1,4 miljardia euroa.

ASP-korkotukilainakantaan liittyvän takausvastuun määrä vuoden 2023 lopussa oli noin 700 miljoonaa euroa. Lisäksi ASP-lisälainan takausvastuun määrä vuoden 2023 lopussa oli noin 113 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Yksi laki, yksi asetus, selkeä lakikieli

Valtiovarainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että ASP-säännökset kootaan yhteen lakiin ja asetukseen, mikä samalla selkeyttää kokonaisuutta. Lakien päivitys vastaamaan lakiteknisesti nykyisiä vaatimuksia ja esimerkiksi salassapitosäännöksiä on kannatettavaa.

Kuitenkin mahdollisten uusien asetuksenantovaltuuksien kohdalla on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valtuudet ovat täsmällisesti määritellyjä ja hyvin perusteltuja.

Asuntosäästäminen

Alaikärajan poisto ASP-säästämisestä on hallitusohjelmakirjausten mukainen. Nykylainsäädännössä on säädetty seuraavasti: *Asuntosäästötallettajaksi voi ryhtyä myös 15 vuotta täyttänyt, jos asuntosäästösopimuksessa sovitaan, että talletukset koostuvat holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 25 §:ssä tarkoitetuista, tallettajan omalla työllä ansaitsemista varoista.* Valtiovarainministeriö näkee, että ASP-järjestelmän säästöjen tulisi vastaisuudessaakin perustua henkilön itse ansaitsemiin varoihin.

Muistiossa on nostettu esiin myös ikärajan poiston vaihtoehtona muutokset ikärajoihin. Olisi arvioitava, onko ikärajojen muuttamisella ja uusien ikäryhmien saamiselle tuen piiriin aitoa tarvetta. Keskimäärin voidaan olettaa esimerkiksi keski-ikäisillä olevan taloudellinen asema jo huomattavasti parempi kuin esimerkiksi alle 30-vuotiailla, joilla on lyhyempi työura takana opintojen jälkeen. Esityksen mukaan tällä hetkellä ASP-lainanottajan keski-ikä on noin 27 vuotta, joten mainittu tilastotieto ei puolla näkemystä ainakaan yläikärajan nostotarpeelle. Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena, että ennen ikärajojen muutosten esityksen tekemistä arvioitaisiin tarkemmin, onko ikärajan suhteen olemassa korjaamista vaativa ongelma, ja mitä järjestelmällä halutaan saavuttaa.

Omasäästöosuuden lasku 10 prosentista 5 prosenttiin asunnon ostohinnasta vaikuttaisi myös vähimmäissäästöaikaan ja toisi ASP-järjestelmää lähemmäs tavallista asuntolainaa. Valtiovarainministeriö painottaa, että kyseinen muutos vaikuttaisi myös myönnettävän valtiontakauksen määrään ja sitä kautta valtion kantamiin riskeihin. ASP-lainaan liittyy nykyisellään useita tukielementtejä, joita tavalliseen asuntolainaan ei sisälly (takausmaksuton valtiontakaus, korkotuki, verovapaat korkotuotot säästöille) ja jotka tekevät ASP-säästämisestä houkuttelevamman vaihtoehdon. Valtiovarainministeriö näkee, että vastapainona riskien siirrosta valtiolle voidaan vaatia ASP-säästäjiltä korkeampaa omasäästöosuutta. ASP-lainaehtoja ei ole syytä vertailla tavalliseen asuntolainaan eikä ole myöskään tavoiteltavaa muuttaa ASP-lainaa tavallisen lainan kaltaiseksi siirtäen valtiontakauksen piiriin enemmän lainanottajia, joilla olisi mahdollisuus saada tavallinen laina.

ASP-järjestelmän keskeiseksi tavoitteeksi tunnustetaan pitkäjänteiseen säästämiseen kannustamista. Tästä näkökulmasta katsoen vähimmäissäästöajan lyhentäminen ei ole tavoitteen saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Toisaalta on tunnustettava, että ASP-säästämisen pitkä vähimmäissäästöaika voi tehdä ASP-järjestelmästä vähemmän houkuttelevan asuntosäästämisen keinon, sillä se voi viivästyttää asunnon hankintaa. Vähimmäissäästöajan lasku johtaisi mahdollisesti asuntokaupan nopeampaan toteutumiseen erityisesti niiden säästäjien kohdalla, joiden taloudelliset valmiudet asuntolainaa varten säästämiseen ovat muita ASP-säästäjiä paremmat. Esitystä olisi hyvä arvioida siitä näkökulmasta, että edistääkö lyhyempi vähimmäissäästöaika tuen oikeudenmukaista kohdentumista.

Valtiovarainministeriö suhtautuu kielteisesti ASP-säästämisen yhdistämiseen osake- ja rahastosäästämiseen, sillä se tekisi järjestelmästä monimutkaisemman ja siihen sisältyisi huomattavasti nykyistä ASP-säästötiliä suurempia riskejä. Osake- ja rahastosäästämiseen sisältyvän arvonvaihtelun vuoksi ASP-säästötileille nykyisin maksettavaa talletuskorkoa ei näille sijoituksille voitaisi maksaa. ASP-säästämisen hyötynä säästäjälle osakesäästämisen sijaan voidaankin pitää tuottojen ennakoitavuutta. Osake- ja rahastosäästämiseen sisältyy huomattavasti suurempia alasuuntaisia riskejä, joita kompensoi historiallisesti säästötilejä korkeammat odotetut tuotot. ASP-säästämässä odotetut tuotot ovat alhaisemmat, mutta tuotot ovat ennustettavampia.

Muistiossa mainittua asuntosäästöpalkkiota ei ole avattu tarkemmin. Vuosina 2009–2011 oli käytössä kertaluonteinen 3 000 euron palkkio, joka maksettiin asuntosäästötilille säästötavoitteen täytyttyä. Valtiokonttorin tilastojen mukaan ASP-lainoja on nostettu viime vuosina keskimäärin noin 7 000 kappaletta vuosittain. Tämän suurin palkkio kasvattaisi valtion menoja vuosittain noin 21 miljoonaa euroa muiden ASP-järjestelmään kuuluvien tukielementtien lisäksi. Oletettavasti palkkiota ajatellaan maksettavaksi Valtion asuntorahaston varoista. Käytännössä nykyään asuntorahastosta maksettavat tuet ovat kehykseen kuuluvaa menoa eli kyseinen kertapalkkio rahoittaisi valtiontalouden menokehystä. Asuntorahaston kassaa hoidetaan lisäksi osana valtion yleistä maksuvalmiutta, minkä vuoksi rahastosta maksettavat avustukset kasvattavat valtion velanottoa vastaavalla tavalla kuin muutkin menot. Erityisesti julkisen talouden nykytilassa on vaikea nähdä ylimääräiselle ensiasunnon ostajille kohdistetulle tuelle perusteita varsinkin, kun ensiasunnon ostajien varainsiirtoverovapaudesta luovuttiin syksyllä 2023.

Muistiossa on mainittu ASP-säästämisen muuttaminen kuukausittaiseksi nykyisen vuosineljänneksittäin säästämisen sijaan. Muistiossa ei kuitenkaan avata tarkempia perusteluita muutokselle. Vaatimus kuukausittaisesta säästämisestä ei välttämättä huomioisi joidenkin ryhmien, erityisesti opiskelijoiden, muuttuvia elämäntilanteita ja ennakoimattomia menoja vuosien aikana. Säästäminen vuosineljänneksittäin mahdollistaa tarvittavaa joustavuutta säästämisen ja pakollisten menojen välille, jota kuukausittaisessa säästämässä ei välttämättä olisi.

Lainan myöntäminen

Muistiossa on mainittu, että osa ASP-säästäjistä päätyy lopulta tavalliseen asuntolainaan, ASP-lainaan liittyvien rajoitusten vuoksi. Valtiovarainministeriö ei näe ongelmaa siinä, että osa säästäjistä valitsee tarpeidensa mukaan lopulta markkinaehtoisen lainan. ASP-säästöjä voidaan hyödyntää omarahoitusosuudessa siitä huolimatta, että päädytään tavalliseen asuntolainaan.

Valtiovarainministeriö näkee perusteltuna nykyiset alueelliset erot enimmäislainamäärissä. Rahoitusmarkkinaosasto on aikaisemmissa lausunnoissaan tuonut esiin, että ASP-korkotukilainan enimmäismäärien korotukset tulisi ensisijaisesti sitoa jo toteutuneeseen asuntojen hintojen kehitykseen, jotta järjestelmällä ei annettaisi etupainotteista signaalia asuntojen hintojen korotusvarasta. Asuntojen hintakehitys on ollut viime vuosina hyvin erilaista pääkaupunkiseudulla, muissa suurissa kaupungeissa sekä muualla Suomessa. Eriytyvästä hintakehityksestä johtuen enimmäismääriä on muutettu suhteellisesti eri tavoin eri alueilla toteutunutta hintakehitystä seuraten. Pääkaupunkiseutu, Turku ja Tampere ovat poikenneet jo pitkään koko Suomen yleisestä hintakehityksestä, mikä puoltaa näiden alueiden enimmäismäärien katsomista erikseen muusta Suomesta. ”Muut kunnat” -ryhmässä ongelmallista on, että hintakehitys voi olla merkittävästi negatiivista väestöltään vähenevillä keskusten ulkopuolisilla alueilla, kun taas kasvukeskuksissa kehitys on ollut huomattavasti positiivisempaa. Edellä mainituista syistä johtuen ainakaan alueiden yhdistäminen nykyisestä ei olisi perusteltua.

Muistiossa on tuotu esiin myös asuntojen hintojen enimmäismääristä luopuminen kokonaan tai vaihtoehto, jossa asunnon hinnalle ei olisi ylärajaa, mutta korkotuki rajoittuisi vain tiettyyn määrään. Ehdotuksissa kuitenkin oletettavasti valtiontakauksen nykyinen enimmäismäärä säilyisi (25 % / 60 000 euroa), jolloin omarahoitusosuuden tai muiden vakuuksien määrän tulisi kattaa mahdollinen muu vakuusvaje. Joka tapauksessa enimmäismääristä luopuminen lisäisi valtion riskiä molemmissa vaihtoehdoissa, sillä lopulliset lainamäärät olisivat suurempia ja lisäisivät todennäköisesti maksuongelmien ja takausvastuun realisoitumisen riskejä.

Valtiovarainministeriö nostaa esiin myös sen, että laina, jossa on vain osaan lainapäätösmistä korkotukea ja valtiontakaus voi olla lainanottajalle hankalasti ymmärrettävä.

Valtiovarainministeriö suhtautuu kriittisesti korkosuojaustuotteiden tai muiden pankkien myymien tuotteiden yhdistämiseen valtion tukemaan lainaan. Valtiontakauksia ei voida ulottaa kattamaan pankkien tarjoamia korkosuojaustuotteita, joiden kontrollointi ja riskienhallinta valtion toimesta olisi käytännössä mahdotonta.

Muistiossa on tunnistettu uudistustarpeena joustavampi lainan enimmäisaika. Nykyisellään laissa omistusasuntolainojen valtiontakauksesta on määritelty enimmäislainajaksi 25 vuotta lainan tai sen ensimmäisen erän nostohetkestä. Lainaaikaa voi kuitenkin erityisestä syystä pidentää 27 vuoteen. Lainan nykyinen enimmäisaika on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan riittävä.

Valtiontakaus

Aikaisemmassa muistion kohdassa ehdotettu omarahoitusosuuden laskeminen vaikuttaisi myös myönnettävän valtiontakauksen määrään. Valtiovarainministeriö suhtautuu kielteisesti valtiontakauksen enimmäismäärän nostoon nykyisessä talouden tilanteessa, jossa valtion kyky kantaa riskejä on heikon talouskasvun ja velkaantuneisuuden myötä heikentynyt. Valtion takaus- ja takuuvastuut ovat kasvaneet merkittävästi vuoden 2008 jälkeen. Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu, että hallitus suhtautuu vakavasti myös takaus- ja takuuvastuuihin liittyviin julkisen talouden riskeihin.

Muistiossa todetaan seuraavaa: *”jos enimmäismääriä nostettaisiin järjestelmän selkeyttämiseksi, voitaisiin valtiontakauksen enimmäismäärällä hallita valtion riskejä”*. Tämä viittaa ilmeisesti siihen, että takaus olisi rajattu vain tiettyyn osaan lainasta, vaikka enimmäismäärää ei olisi. Valtiovarainministeriö kuitenkin painottaa, että kokonaislainamäärän nousu velallisella lisää riskejä myös valtion takausvastuun realisoitumisen osalta.

Muistiossa on esitetty vaihtoehtoa, jossa korkotukilaina ja maksuton valtiontakaus voitaisiin myöntää erikseen, jolloin asuntosäästäjä voisi saada valtiontakauksen maksutta myös ilman korkotukilainaa. Valtiovarainministeriö nostaa esille, että nykyisellään valtion täytetakuun voi saada maksullisena tavalliselle omistusasuntolainalle (ilman korkotukea). Maksuttomia takauksia ei tule laajentaa ASP-järjestelmän ulkopuolelle. ASP-lainoissa tulee säilyttää korkotuki, sillä perinteisiä pankin tarjoamia korkosuojaustuotteita ei voida yhdistää valtiontakaukseen.

Muistiossa on ehdotettu, että valtiontakauksia koskevat säännökset muutetaan vastaamaan muuta takauksia koskevaa lainsäädäntöä (esimerkiksi lopullisen menetyksen käsitteestä luopuminen). Muistiossa ei kuvailla tarkemmin mitä muutos pitää sisältyä. Valtiovarainministeriö on tulkinnut, että ehdotuksella voisi olla vaikutuksia valtion vastuusasemaan velallisen maksukyvyttömyystilanteessa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulee säilyttää nykyinen menettely, jossa vakuuskohte tulee realisoida ja velallisen maksukyvyttömyys todeta ennen takauskorvauksen hakemista.

ASP-lainalle myönnettävä valtiontakaus on prosentuaalisesti ja euromääräisesti rajattu täytetakaus. Jos maksukyvyttömyystilanteessa vakuuskohteen realisointihinnalla ei saada katettua lainasaatavia, valtio maksaa rahoituslaitokselle lainamukaisen takauskorvauksen rajatun takausvastuun mukaisesti. Täytetakausmalli asettaa rahoituslaitoksille riskienhallinnallisen kannusteen, kun vakuus täytyy realisoida ja velallisen maksukyvyttömyys todeta ennen kuin valtiolta voidaan hakea takauskorvausta siltä osin kuin vakuus ei kata saatavaa. Tämän edellytyksen voidaan arvioida kannustavan rahoituslaitosta toimimaan maksuvaikeustilanteissa vastuullisesti ja ratkaisuhakuisesti. Jos kyseessä olisi valtion omavelkainen takaus, olisi velallisen maksuvaikeuksien sattuessa pankin mahdollista vaatia välittömästi valtiolta takauksen perusteella maksusuoritusta. Tämä siirtäisi ongelmatilanteen ja vakuuden realisointia koskevan prosessoinnin tehtävän Valtiokonttorin hoidettavaksi. Tämä puolestaan vaatisi lisää resursointia Valtiokonttorille, mikä vallitsevassa valtiontalouden sopeutustilanteessa olisi vastoin valtionhallinnolle asetettuja säästötavoitteita.

Kokonaisuudessaan valtiovarainministeriö suhtautuu kielteisesti mahdollisiin ehdotuksiin rajatun täytetakuun muuttamiseen omavelkaiseksi takaukseksi. Valtion riskiaseman heikentäminen nykyisessä valtiontalouden tilanteessa ei ole perusteltua.

Muutokset laina-aikana

Muistiossa tuodaan esiin laina-aikana tapahtuvien muutosten vaikutus ASP-järjestelmän käyttökelpoisuuteen. Valtiovarainministeriö näkee, että ASP-järjestelmän ensisijainen tavoite on kannustaa säästämiseen ja helpottaa lainansaantia ensiasuntoon valtioneuvoston avulla tilanteessa, jossa markkinaehtoista lainaa ei ole saatavilla. Oletettavaa on, että 25 vuoden aikana lainanottajan tilanteessa voi tapahtua muutoksia ja ASP-laina voidaan joutua muuttamaan perinteiseksi lainaksi. Valtiovarainministeriö ei näe korjattavaa ongelmaa siinä, että ASP-lainoja muutetaan tavallisiksi asuntolainoiksi.

Muistiossa ehdotetaan joustavuutta lainan ehtoihin esimerkiksi enimmäisajan ja lyhennysvapaiden osalta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan enimmäislaina-aika on nykyisellään riittävä.

Valtiovarainministeriö ei kannata muutosta asunnon käyttöön muuna kuin omana asuntona, joka on nykyinsäädännössä sallittu kahden vuoden ajan erityisellä syyllä. Valtion tukemaa lainaa ei voi käyttää sijoitustoimintaan ja kyseisen käyttörajoituksen purkaminen antaisi siihen kannusteita.

Aikaisempaan kohtaan viitaten muistiossa ehdotetaan menettelyä, jossa lainansaajan ilmoitus asunnon käytöstä muuna kuin omana asuntona lakkauttaisi myös korkotuen maksamisen. Valtiovarainministeriö painottaa, että korkotuen lakkauttamisen lisäksi tulisi ottaa huomioon myös valtion täytetäkauksen lopettaminen, mikäli asunto ei ole omassa käytössä.

Lopuksi

Kaikkien valtioneuvoston ja -takuiden kanta on Suomessa kasvanut 2010 vuoden 23,2 miljardista eurosta syyskuun 2023 lopun 68,3 miljardiin euroon. Suomessa ehdollisten vastuiden määrä on suhteessa bruttokansantuotteeseen korkealla tasolla ja se on kasvanut jatkuvasti reilun 10 vuoden aikana. Samaan aikaan myös valtionvelka on kasvanut merkittävästi, vuoden 2010 lopun 75 miljardista eurosta tammikuun 2024 lopun yli 162 miljardiin euroon. Kaikkia uusia esitettäviä valtion lisävelvoitteita tulee tarkastella suhteessa valtion pitkään kasvaneeseen velaan ja ehdollisten vastuiden kokonaismäärään.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Pauli Kariniemi

VN/25579/2023-VM-4

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: