

2015-04-20

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 STOCKHOLM

Förslag till nya regler om krav på amortering av bolån

(FI Dnr 14-16628)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret (fortsättningsvis Riksgälden) välkomnar åtgärder för att öka amorteringarna bland högt skuldsatta hushåll. En stor andel hushåll med stora skulder ökar samhällsekonomin känslighet mot makroekonomiska störningar som påverkar hushållen, i form av ökad arbetslöshet, tillgångsprisfall m.m. Finansinspektionens bedömning är att det är väsentligt att alla låntagare med belåningsgrad över 50 procent amorterar. Finansinspektionen har därför även valt en strikt regleringsmodell, byggd på bindande och detaljerade föreskrifter.

Riksgälden bedömer att en mindre strikt lösning, utformad som allmänna råd med samma inriktning, i tillräcklig grad skulle kunna påverka de högt skuldsatta hushållens amorteringsbeteende. En sådan mer flexibel ansats skulle minska risken för oönskade och oförutsedda effekter, både för enskilda hushåll och för ekonomin i stort. Den lösning Finansinspektionen valt ställer stora krav på flexibilitet i tillämpningen.

Riksgälden framhåller även att det är angeläget att regering och riksdag preciserar ramverket för makrotillsynen. Finansinspektionen har getts ansvar för makrotillsynen utan att mål och medel på ett tydligt sätt lagts fast i lag.

1 Inledning

Riksgälden instämmer i Finansinspektionens bedömning att högt belånade hushåll inte utgör ett hot mot den finansiella stabiliteten. Erfarenheterna visar att hushåll i Sverige inte åsamkar långivare stora kreditförluster. Bekymret består i stället i att hushåll med stora skulder ökar samhällsekonomin känslighet mot makroekonomiska störningar som påverkar hushållen, i form av ökad arbetslöshet, fall i tillgångspriser m.m. Amorteringar minskar skulderna och bidrar på så sätt till att över tid öka hushållens – och därmed samhällsekonomin – motståndskraft mot sådana störningar. Detta gäller inte endast för bolån, även om dessa utgör huvuddelen av hushållens skulder och därmed hamnar i fokus för policyåtgärder.

Svaret är disponerat så att Riksgälden i avsnitt 2 diskuterar förslagets ekonomiska bevekelsegrunder. Riksgälden behandlar också några alternativ till amorteringskrav kopplade till belåningsgraden. I avsnitt 3 kommenterar Riksgälden förslagets utformning. Riksgälden vill även ta upp vissa principiella frågor kring Finansinspektionens uppdrag och befogenheter som ansvarig för makrotillsyn. De bör i första hand riktas mot regeringen och riksdagen. De har dock sådan vikt att de bör diskuteras även i detta sammanhang.¹ Dessa synpunkter redovisas i avsnitt 4. Remissvaret avslutas med några kommentarer kring det fortsatta arbetet med att utveckla makrotillsynen.

2 Förslagets ekonomiska bevekelsegrunder och möjliga alternativ

Riksgälden välkomnar åtgärder för att öka amorteringarna bland högt skuldsatta hushåll. Det är rimligt att hushåll sätter av medel i en takt som åtminstone motsvarar förslitningen av bostaden. Särskilt för högt belånade hushåll bör detta sparande ta formen av amorteringar på bolånen för att öka bufferten mot fall i marknadsvärdet på bostaden.

Huvudfrågan är hur långt staten bör gå för att via det finansiella regelverket styra hushållens amorteringsbeteende. Riksgälden noterar att Finansinspektionens bolåneundersökningar indikerar att låntagarnas beteende har ändrats på senare tid. Finansinspektionens bedömning är att det krävs ytterligare åtgärder och att det är väsentligt att alla låntagare med belåning över en viss nivå amorterar. Finansinspektionen har därför även valt en strikt regleringsmodell, byggd på bindande och detaljerade föreskrifter.

Riksgälden bedömer att en mindre strikt lösning, utformad som allmänna råd med samma inriktning, i tillräcklig grad skulle kunna påverka de högt skuldsatta hushållens amorteringsbeteende och samtidigt minska risken för oönskade och oförutsedda effekter, både för enskilda hushåll och för ekonomin i stort. Den lösning Finansinspektionen valt ställer stora krav på flexibilitet i tillämpningen.

Finansinspektionen diskuterar i remisspromemorian ett antal alternativa åtgärder på väg till slutsatsen att amorteringskrav kopplade till belåningsgraden är den mest ändamålsenliga. Det är inte möjligt att göra en förutsättningslös analys inom ramen för ett remissvar, men Riksgälden vill ändå belysa några aspekter på valet av medel.

Riksgälden noterar att Finansinspektionens diskussion delvis präglas av att alternativen utvärderas i termer av om de minskar andelen hushåll med belåningsgrader över 50 procent. Det måste dock ses som ett intermediärt mål. Det avgörande – givet det angivna målet att minska ekonomins störningskänslighet – bör vara om åtgärden minskar riskerna för att hushållen ska bidra till ett kraftigt fall i efterfrågan i ekonomin i stort. Det kan tänkas ske på andra sätt.

¹ Riksgälden skickar av det skälet en kopia av remissvaret till Finansdepartementet.

Till exempel kan ansatser byggda på att relatera lån till inkomst vara effektiva för att minska riskerna för störningar till följd av för stor skuldsättning. Normalt använder ett hushåll inkomsten för att klara räntor och amorteringar, vilket skulle tala för åtgärder som säkerställer att hushållen lånar med tillräcklig marginal i förhållande till sin inkomst snarare än i förhållande till värdet på bostaden. En sådan koppling mellan lån och inkomst kan åstadkommas genom de åtgärder Finansinspektionen tar upp i promemorian, t.ex. i form av ett skuldkvotstak eller tak för skuldbetalningar. Det kan dock också göras inom ramen för ett amorteringskrav genom att kräva amorteringar av hushåll som belånar sig över en viss gräns i förhållande till sin inkomst.

Utöver att det skapas en mer direkt koppling till det mål regleringen avser att uppnå ser Riksgälden även en annan fördel med inkomstrelaterade åtgärder. Genom att åtgärderna kopplas till inkomsten, som över tid är mer stabil än fastighetsvärden, minskar risken för procykliska effekter. Det skulle även göra det möjligt att beakta antalet personer som står bakom ett lån, vilket Finansinspektionens förslag inte ger utrymme för. Rimligen är risken för ett konsumtionsbortfall lägre om två förvärvsarbetande har tagit lånet jämfört med ett hushåll bestående av en person (allt annat lika).

Dessutom skulle ett inkomstrelaterat mått kunna ge hushållen flexibilitet att justera sin belåning över tid på ett sätt som krav kopplat till fastighetsvärdet inte kan ge. I den mån ett hushålls inkomster förbättras skulle det kunna öka sin belåning utan att åläggas striktare krav på amorteringar. Med Finansinspektionens förslag skulle det enbart vara möjligt i den mån bostadens värde har stigit under de femårsperioder inom vilka omvärderingar medges. En ytterligare fördel med åtgärder kopplade till hushållens inkomster är att systemet blir oberoende av uppskattade fastighetsvärden.

Riksgälden välkomnar således en fortsatt analys och diskussion kring lämpliga åtgärder. Om det visar sig att amorteringskraven inte fungerar på det sätt som är tänkt måste det finnas beredskap att se över reglerna och pröva andra alternativ.

3 Amorteringskravens utformning

Den tekniska utformningen av bindande amorteringskrav innefattar många komplicerade avvägningar. Det gäller att formulera kraven så att de påverkar agerandet hos högt skuldsatta hushåll utan att skapa inlåsnings- och stelheter som gör hushållssektorn mer störningskänslig, i synnerhet på kort sikt. Självklart är det också viktigt att inte ingripa med åtgärder som bidrar till att framkalla ett markant fall i fastighetspriser och därmed orsakar den typ av problem som de är tänkta att förebygga.

Bristen på egentligt empiriskt underlag gör att denna kalibrering ofrånkomligen bygger på osäkra bedömningar. Riksgälden avstår från att diskutera enskilda antaganden och procentsatser i Finansinspektionens förslag.

Med tanke på den osäkerhet som råder om åtgärdernas effekter är det viktigt att säkerställa att systemet är tillräckligt flexibelt. Riksgälden välkomnar på den grunden förslaget om möjlighet till omvärdering av fastigheten vart femte år. En ordning som utgår från ett anskaffningsvärde som efter en tid kan vara helt inaktuellt riskerar att framtvunga ett tvångssparande som inte står i proportion till de risker som hushållets ekonomi är utsatt för.

Flexibilitet måste även prägla regler för anstånd för enskilda hushåll som drabbas av arbetslöshet eller andra ekonomiska problem. Riksgälden välkomnar därför även dessa delar i Finansinspektionens förslag.

4 Vad är makrotillsyn?

Finansinspektionens ingång till frågan om hushållens skuldsättning är att inspektionen enligt sin instruktion har ansvar för makrotillsyn. Riksgälden noterar att mål och medel för makrotillsynen inte preciserats i lag. Det formella ramverket för Finansinspektionens makrotillsynsuppdrag är således otydligt.

Riksgälden menar att beslutet att ge ansvaret för makrotillsynen till Finansinspektionen var riktigt; makrotillsyn är en logisk förlängning av det traditionella tillsynsuppdraget med syfte att värna den finansiella stabiliteten. Riksgälden bedömer likväl att lagstiftaren bör ge Finansinspektionen mer vägledning om vari makrotillsynsuppdraget består och vilka medel som är bäst lämpade för att genomföra det. Sundhetsregeln i lagen om bank- och finansieringsrörelse, som Finansinspektionen nu är hänvisad till att tillämpa, framstår inte som tillräckligt tydlig i detta avseende.

Riksgälden noterar att om makrotillsynsuppdraget getts till någon annan än Finansinspektionen, t.ex. regeringen eller Riksbanken, hade det krävts ny lagstiftning för att lägga fast mål och medel för det nya politikområdet. Detta talar indirekt för att en sådan kodifiering är motiverad även med den valda institutionella lösningen.

5 Avslutande kommentarer

När amorteringskrav införs har det gjorts flera potentiellt kraftfulla förändringar på kort tid i syfte att påverka bolånemarknaden. Riksgälden anser att det nu är lämpligt att utvärdera effekterna av beslutade åtgärder innan fler steg tas. Det kan visa sig att dessa är tillräckliga för att påverka hushållens skuldsättning i önskad riktning.

Riksgälden vill även betona betydelsen av att den framtida diskussionen om de makroekonomiska riskerna kopplade till hushållens skulder inte läses vid utvecklingen av den totala skuldsättningsgraden. Finansinspektionen har korrekt identifierat de högst skuldsatta hushållen som den kategori som är mest utsatt. *Fördelningen* av skulderna måste därför analyseras och följas upp. Den totala nivån kan till och med behöva öka för att till exempel ge utrymme för finansiering av det ökade byggande som krävs för att bättre balansera läget på den svenska bostadsmarknaden.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I den slutliga handläggningen har även analytikern Tom Andersson och enhetschefen Mårten Bjellerup deltagit.

Hans Lindblad

Lars Hörngren