

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 STOCKHOLM

Förslag till allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad

(FI Dnr 10-1533)

Sammanfattning

Riksgälden anser att övervägande skäl talar emot att införa en belåningsgräns enligt Finansinspektionens förslag.

Vi bedömer att det föreslagna belåningstaket inte är ett effektivt och ändamålsenligt medel för att skydda konsumenter mot överskuldsättning. Vissa konsumenter skulle ta mindre lån, men andra – och ofta mer utsatta – skulle försättas i ett sämre läge genom att de tvingas betala mer för lån av given storlek. För att även nå den mest skyddsbehövande gruppen vore det mer ändamålsenligt med en reglering som begränsar skuldsättningen, oavsett om lånen ges med eller utan säkerhet. Det är skulden i sig som gör att en konsument riskerar att få problem, inte säkerheten.

Vi menar att det tveksamt om förslaget skulle stärka allmänhetens förtroende för kreditmarknaden. Detta begrepp är dessutom så vagt att det är oklart vilken roll det kan tänkas spela för att påverka allmänhetens benägenhet att ta lån.

Det är möjligt att åtgärden även syftar till att minska risken för att hårt skuldsatta hushåll ska minska sin konsumtion och på så sätt förstärka de negativa effekterna på samhällsekonomin av ett prisfall på bostäder. I den mån sådana motiv finns bör de redovisas tydligt för att möjliggöra en mer förutsättningslös mål-medelanalys. Vår bedömning är att ett belåningstak inte är det mest lämpliga sättet att dämpa prisutvecklingen på bostadsmarknaden.

Finansinspektionens förslag

Finansinspektionen föreslår allmänna råd för kreditinstitut som ger lån med bostad som pant. Råden innebär att krediterna, till den del de bygger på säkerhet i form av pant i bostad, inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde vid lämnandet av krediten.

I sammanfattningen motiverar inspektionen förslaget på följande sätt (s. 1):

En alltför hög skuldsättningsnivå gör en låntagare sårbar för en situation där fastighetspriserna sjunker och låntagaren samtidigt tvingas sälja sin bostad. De allmänna råden syftar till att stävja en osund utveckling på kreditmarknaden där kreditinstitut kan komma att använda allt högre belåningsgrader som konkurrensmedel. En sådan utveckling riskerar att utsätta konsumenter för oacceptabla risker och skada förtroendet för kreditmarknaden. En begränsning av belåningsgraden skapar incitament för låntagare att begränsa sin skuldsättning.

Finansinspektionen bedömer att åtgärderna inte kommer att medföra några betydande prisseffekter på bostadsmarknaden.

Motiven för och effekterna av ett belåningstak

Utvecklingen av bostadspriser och hushållens skuldsättning är sedan flera år föremål för diskussion. Från vissa håll framförs farhågor för en s.k. bostadsbubbla, som när den spricker kan få allvarliga följder. Andra observatörer är mindre oroade. Till dessa hör Finansinspektionen, som på grundval av en analys från hösten 2009 konstaterar att låntagarnas betalningsförmåga överlag är god och att bankernas bedömningar vid lånebeslut är tillräckligt konservativa. Bilden är att de som lånar mest är de som har råd att betala. I den bedömningen ligger också att bankerna uppfyller kraven på vederhäftig information till konsumenterna.

Finansinspektionen har också, i likhet med Riksbanken, understrukt att de inte ser bostadsbelåning som ett hot mot den finansiella stabiliteten. Erfarenheterna från bland annat krisen i början av 1990-talet visar att bankerna inte åsamkas nämnvärda förluster ens vid kraftiga fall i bostadspriserna. Eftersom svenska hushåll inte kan komma undan lån genom konkurs, anpassar de sig i stället genom att minska sina skulder. Det förutsätter ökat sparande, vilket minskar den privata konsumtionen. En snabb nedgång i bostadspriserna torde således – liksom på 1990-talet – i första hand påverka samhällsekonomin via minskad efterfrågan. Riksgälden instämmer i den bedömningen.

Mot den bakgrunden skulle det kunna vara aktuellt att söka dämpa utvecklingen på bostadsmarknaden i syfte att minska riskerna för ett snabbt fall i efterfrågan. Det är en åtgärd som faller inom ramen för det som numera ofta kallas ”macroprudential policy”. Erfarenheterna från andra länder i den senaste finanskrisen visar att det finns skäl att vara vaksam på obalanser i finansmarknaderna som kan få återverkningar på den samhällsekonomiska stabiliteten.

Det är dock lättare att identifiera behovet av att motverka sådana förlopp än att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga och vem som bör ha ansvaret för att i så fall vidta dem. Några beslut i dessa frågor är ännu inte fattade. Det betyder att för närvarande har inte Finansinspektionen (och heller inte Riksbanken) mandat att använda finansiella regleringar för att stabilisera efterfrågan i ekonomin.

Det uttalade motivet för Finansinspektionens förslag är också ett annat: Belåningstaket syftar till att motverka en osund kreditgivning för att därigenom stärka konsumentskyddet och bibehålla förtroendet för bankmarknaden (se till exempel s. 7 i promemorian).

Riksgälden tycker inte att argumenten för att ett belåningstak är ett effektivt och ändamålsenligt medel för att stärka skyddet för konsumenterna är övertygande. Vi menar också att det tveksamt om förslaget skulle stärka allmänhetens förtroende för kreditmarknaden. Bakom vår bedömning ligger följande överväganden.

Belåningstak som konsumentskydd

Förslaget innebär att den del av lånet som har bostaden (eller inteckningar i densamma) som säkerhet begränsas till 85 procent av marknadsvärdet. Följden kan sägas vara att produkten topplån med bostad som säkerhet förbjuds. Men som framgår av Finansinspektionens promemoria finns inget som hindrar ett kreditinstitut att ge större lån. En konsument som endast har möjlighet att göra en egen insats på, säg, 10 procent kan således ta ett annat lån på motsvarande 5 procent av köpeskillingen i samma institut som gett lån upp till 85 procent mot säkerhet. Eftersom sådana lån vanligen har högre ränta, är den direkta effekten från konsumentens synpunkt att lånekostnaderna stiger.

Bankens ställning är något svagare, eftersom den ger ett lån mot sämre (eller möjligen ingen) säkerhet. Men om låntagaren inte klarar av att betala räntorna (eller amorteringarna) så svarar ändå hennes samtliga tillgångar, inklusive bostaden, för skulderna i en eventuell konkurs eller utmätning. Skillnaden från bankens synpunkt är att om låntagaren har andra fordringsägare tvingas banken konkurrera med dem om övriga tillgångar. För detta kompenserar sig banken genom att kräva högre ränta.

Det är således tveksamt att påstå att ett belåningstak *i sig* stärker konsumentens ställning. Hon tvingas betala mer för ett lån av given storlek, men riskerar ändå att förlora sin bostad. På marginalen ökar risken för att låntagaren ska falla genom att räntekostnaderna blir högre.

Finansinspektionen pekar också på att räntekostnaderna kan antas öka, men lyfter fram att konsumenten därigenom får incitament att undvika hög belåning. Tanken är att den högre räntan på lån utan bostad som säkerhet ska göra att konsumenten avstår från att ta så stora lån, väljer billigare bostad och på så sätt undviker att försätta sig i en utsatt position om något oväntat skulle inträffa.

För rationellt agerande konsumenter är detta rimligen också vad som skulle bli följden. Vissa konsumenter skulle således låna mindre än de annars skulle ha gjort. Det räcker dock inte för att åtgärden ska kunna betecknas som effektivt konsumentskydd. De som reagerar på prissignaler är ofta inte de som löper störst risk att dra på sig för stora skulder. En grundtanke med konsumentskydd är normalt att värna de sämst informerade och minst rationella konsumenterna. De som inte reagerar på bokostnadskalkyler med antaganden om högre räntor i

framtiden torde också vara mindre benägna att tänka igenom följderna av framtida arbetslöshet och skilsmässor på förmågan att hantera sina skulder.

För att nå den i detta avseende mest skyddsbehövande gruppen vore det mer ändamålsenligt med en reglering som begränsar skuldsättningen, oavsett om lånen ges med eller utan säkerhet. Det är ju skulden i sig som är källan till risken, inte säkerheten. Även låntagare som inte har någon egen bostad att pantsätta kan drabbas av problem vid arbetslöshet eller skilsmässa.

Även utifrån målet att motverka en osund kreditgivning förefaller åtgärder som begränsar skuldsättningen vara mer ändamålsenliga. Det är till exempel svårt att uppfatta blacolån mot hög ränta som mer ”sunda” än billigare lån mot säkerhet. Krav på att bankerna ska göra en allsidig bedömning av konsumentens betalningsförmåga och säkerheternas värde finns i redan gällande föreskrifter. I den mån inspektionen önskar skärpa kraven borde det vara möjligt att komplettera dessa mer generella regler och inte endast behandla lån med bostad som säkerhet.

Vi noterar även att det är ovanligt att använda prisincitament som medel för konsumentskyddet på det finansiella området, dvs. att avhålla konsumenter att ta risker genom att göra en tjänst dyrare.¹ Åtgärderna brukar i stället rikta sig till instituten och syfta till att påverka deras agerande gentemot kunderna. Det viktigaste medlet brukar vara krav på att kunder ska få så god information att de kan fatta välgrundade beslut. Detta kommer till exempel till uttryck i kravet på att kunden ska få del av realistiska s.k. kvar-att-leva-på-kalkyler. På områden där information inte antas räcka till brukar krav på att ett finansinstitut ska värdera kundens behov av och förmåga att förstå en produkt införas. Sådana inslag finns till exempel i reglerna för värdepappersmarknaden. I sista hand kan man tänka sig direkta förbud för en konsument att ingå vissa avtal. Det förekommer till exempel när det gäller konsumentkrediter.

Som ofta i samband med konsumentskyddsreglering är det ofrånkomligt att det finns aktörer vars handlingsfrihet inskränks trots att det inte är motiverat utifrån syftet med åtgärden. Ett exempel i detta fall är yngre hushåll med stark ekonomi och stark ställning på arbetsmarknaden, men utan fotfäste på bostadsmarknaden. Längre var det svårt för till exempel äldre personer med låg pension att få lån mot säkerhet i bostad, oavsett belåningsgrad, därför att bankernas krav ensidigt tog fasta på inkomsten och inte beaktade pantens värde. Den föreslagna regeln riskerar att skapa en motsvarande inlåsnings effekt.

Det kan tänkas att denna gruppns intresse kan anses vara svagare än skyddsintresset för den kategori låntagare som skulle gynnas av den föreslagna regleringen. I Finansinspektionens promemoria nämns denna typ av effekter, men det saknas en närmare analys. Till exempel är det inte klarlagt hur stora grupper som kan antas gynnas respektive missgynnas av förslaget.

¹ Det förekommer dock på andra områden, t.ex. när skatter används för att höja priser på alkohol och tobak.

Finansinspektionen konstaterar också att vissa låntagare sannolikt kommer att möta de skärpta kraven genom att använda sig av borgensmän. Borgensmän torde ofta vara personer som räknas till gruppen konsumenter. Någon diskussion av potentiella borgensmäns behov av skydd mot de risker de tar som garantier av lån förs dock inte. Riksgälden anser att borgensmän i gemen knappast är bättre skickade att bedöma eller rustade för att bära dessa kreditrisker än banker. En reglering som syftar till att stärka konsumentskyddet kan alltså få till följd att risker förs över från banker till (andra) konsumenter. Och om borgensmannen begär säkerhet i form av inteckningar i en fastighet är låntagaren lika utsatt som om en bank hade gett lånet mot säkerhet i fastigheten.

Riksgälden anser sammantaget att det är paradoxalt att se en reglering som gör att låntagare får betala högre räntor för en given skuld som ett stärkt konsumentskydd. Effekten att risker förs över från banker till konsumenter i egenskap av borgensmän passar inte heller in i det synsättet. Ett effektivt skydd mot över-skuldsättning förutsätter direkta begränsningar i möjligheten att låna, oavsett om lånen ges med eller utan säkerhet.

Belåningstak och ”allmänhetens förtroende för kreditmarknaden”

Mot denna bakgrund kan vi inte utan vidare instämma i bedömningen att regleringen skulle stärka det inspektionen kallar ”allmänhetens förtroende för kreditmarknaden”. Detta är i och för sig ett så oklart begrepp att det är svårt att bedöma hur det kan tänkas påverkas av olika förhållanden på kreditmarknaden. Finansinspektionen för ett resonemang i termer av externa effekter där en banks agerande antas kunna skada hela marknaden (se s. 7). En mekanism anges vara att generösa krediter under en uppgång kan vara skadligt för förtroendet om fastighetspriserna senare faller. Men, som vi noterar ovan, krav på högre räntor kan också skada bilden av banker, både när lånen ges och om de högra räntorna på blacolån bidrar till att förvärpa konsumenternas situation i samband med ett prisfall på fastigheter. Privatpersoner som i egenskap av borgensmän krävs på pengar när låntagare fallerar är sannolikt heller inte positivt för synen på banker.

Även om man kunde visa att ”allmänhetens förtroende” påverkades positivt av ett belåningstak är det oklart vilken betydelse detta har i det nu aktuella sammanhanget. Normalt skulle man tänka sig att ökat förtroende gör konsumenter mer benägna att agera på en viss marknad eller använda en viss tjänst. Det synsättet är dock svårt att applicera i det här fallet när utgångspunkten är att konsumenter är benägna att skaffa sig för stora lån. Vår slutsats är att ”allmänhetens förtroende” är svårt att använda som argumentet i den nu aktuella diskussionen.

Internationella förhållanden

Finansinspektionen hänvisar i promemorian till att ett antal andra länder har belåningsbegränsningar. För att få ett bredare perspektiv på förslaget har Riksgälden översiktligt tittat på förhållandena i Kanada och Norge. En iakttagelse är att i båda fallen står stabilitetsmotiv i förgrunden, snarare än konsumentskydd.

I Kanada ändrades reglerna senast i april 2010.² Belåningsgränsen är där satt till 95 procent, kombinerat med ett krav på statlig kreditförsäkring för den del av lånet som överstiger 80 procent av försäljningspriset. Det framgår dock att kravet på kreditförsäkring är till för att skydda långivaren. Det finns också ett belåningstak på 80 procent för bostäder som ägaren inte bor i. Konsumentskyddet nämns inte i det kanadensiska materialet, utan tonvikten ligger på målet att bevara finansiell stabilitet.

Även i Norge har reglerna ändrats under 2010.³ Finanstilsynet nämner hänsyn till konsumenterna, men perspektivet är bredare genom innefatta både finansiell och samhällsekonomisk stabilitet:

- Selv om norske bankers utlånstap på boliglån er lave, vil tilstramninger i husholdningenes økonomi og tilbakeslag i boligmarkedet kunne gi store ringvirkninger til næringsliv og øke bankenes risiko.
- Hensynet til forbrukerne og den finansielle stabilitet gjør det derfor viktig å bidra til en mer robust boligfinansiering og større stabilitet i boligmarkedet.

Betydelsen av stabilitetsmålet framgår även av att Finanstilsynet säger att avsteg från riktlinjerna kan leda till höjda kapitalkrav under Pelare 2. Det är normalt inte en åtgärd som är aktuell till följd av avsteg från konsumentskyddsregler.

Regeln avseende belåningsgraden har följande lydelse:

Belåningsgrad. Banken må ha retningslinjer for å vurdere sikkerhet, slik at det også er en viss margin i forhold til aktuell markedsverdi. Normalt må lånet ikke overstige 90 prosent av boligens markedsverdi. Ved vurdering av belåningsgrad vil det også være naturlig å ta hensyn til låntakers totale egenkapitalsituasjon.

De norska riktlinjerna skiljer sig på vissa punkter från Finansinspektionens förslag. Bland annat är utgångspunkten att den angivna procentsatsen endast är ett normalvärde. Å andra sidan görs ingen skillnad mellan lån med respektive utan bostaden som säkerhet. Det torde innebära att det inte är möjligt för banken att komma runt kravet genom att ge ett blancolån i fall där lån mot säkerhet inte vore rimligt utifrån riktlinjernas övriga krav.

Vidare sägs att det är naturligt att banken beaktar låntagarens förmögenhetsställning. Det torde innebära att det är möjligt att tillåta en högre belåningsgrad för en låntagare med andra tillgångar än bostaden. I andra delar av riktlinjerna anges också krav på bedömning av huruvida låntagarens inkomster räcker för att klara räntor och amorteringar. Jämfört med inspektionens förslag, som endast

² Se pressmeddelande från de kanadensiska finansdepartementet (<http://www.fin.gc.ca/n10/10-011-eng.asp>) samt sida med bakgrundsinformation (http://www.fin.gc.ca/n10/data/10-011_1-eng.asp).

³ Se skrivelse från Finanstilsynet från mars 2010 (http://www.finanstilsynet.no/Global/Venstremeny/Rundskriv_vedlegg/2010/1_kvartal/Rundskriv_11_2010.pdf).

nämner pant i form av bostad, förefaller den norska modellen minska risken för att regeln ska missgynna låntagare med stark inkomster. Att den inte gör skillnad mellan lån med respektive utan säkerhet bör samtidigt göra att den norska regeln kan ge bättre skydd för de mer riskbenägna konsumenterna som är beredda att ta blacolån.

Riksgäldens samlade bedömning

Vi har som framgått svårt att se ett belåningstak av den typ som Finansinspektionen föreslår som ett effektivt och ändamålsenligt medel för konsumentskydd. Medlets koppling till det uttalade målet är osäker. Även om vissa konsumenter torde avhållas från att ta på sig stora skulder kan effekten för andra (inklusive potentiella borgensmän) gå i motsatt riktning. Inverkan på ”allmänhetens förtroende för kreditmarknaden” framstår som oklar, inte minst därför att begreppet i sig är så oprecist. Utifrån de mål som redovisats kan vi alltså inte finna att det är motiverat att införa det föreslagna belåningstaket.

Vi har också konstaterat att det i andra länders regler avseende belåningsgrad har mål avseende finansiell respektive samhällsekonomisk stabilitet en framträdande roll. Effekten på konsumentskyddet synes däremot ges liten vikt. I Finansinspektionens promemoria är förhållandet det omvända. Med tanke på att vi uppfattar konsumentskyddsargumenten som svaga är det svårt att undvika frågan varför Finansinspektionen inte i större utsträckning använt sig av de argument som i andra länder lyfts fram för liknande åtgärder.

Att Finansinspektionens bedömer att den finansiella stabiliteten inte är hotad av belåningen av bostäder framgår. Men en möjlighet är att inspektionen även väger in att åtgärden kan minska riskerna på detta område och – kanske viktigare – riskerna för den samhällsekonomiska stabiliteten. Givet att inspektionen saknar ett bredare mandat kopplat till detta mål, kan hänvisning till konsumentskydd vara ett sätt att undvika formella invändningar mot förslaget.

Det är också tänkbart (men inte självklart; se nedan) att följderna för samhälls-ekonomi av att exempelvis invänta ett beslut om hur en fungerande ordning för macro-prudential policy ska se ut är så allvarliga att det är motiverat att redan nu införa ett belåningstak. Men om inspektionen har den uppfattning borde dessa motiv och en analys som stödjer förslaget redovisas i klartext. Detta skulle underlätta diskussionen om det aktuella förslaget genom att det skulle kunna utvärderas på grundval av en mer tydligt formulerad mål-medel-analys. Vi anser också att sådan tydlighet skulle vara gynnsam för den mer långsiktiga debatten om det finansiella regelverket, liksom om den finansiella tillsynen och dess roll.

I den allmänna diskussionen, där formella aspekter och principer inte alltid ges nämnvärd vikt, har det framförts att ett belåningstak skulle kunna dämpa utvecklingen på bostadsmarknaden. Mot den bakgrunden finns det anledning för Riksgälden att kommentera om vi bedömer förslaget som en ändamålsenlig åtgärd för att minska risken för samhällsekonomiska obalanser.

Finansinspektionens bedömning är att regleringen inte kommer att medföra några betydande prisetffekter på bostadsmarknaden. Den underbyggs bland annat av några räkneexempel på hur räntor och boendekostnader skulle påverkas.

Riksgälden instämmer i att effekterna räknat i procent framstår som små. Med undantag för låntagare med mycket stora blacolån, i första hand aktuella i storstadsområdena, är det därför svårt att se detta som en särskilt verkningsfull åtgärd, oavsett om målet är konsumentskydd eller stabilitet. De begränsade effekterna gör det också svårt att se att varför åtgärden brådskar.

Vår slutsats är att även om målet är att hålla tillbaka prisutvecklingen på bostadsmarknaden är det tveksamt att införa ett belåningstak. Riksgälden anser att eventuella åtgärder bör bygga på en analys som utgår från att målet är att påverka bostadsmarknaden. I en sådan analys torde det gå att identifiera åtgärder med mer direkta effekter på bostadspriserna.

Huruvida det vore önskvärt från stabiliseringspolitisk synpunkt att vidta sådana åtgärder osäkert. Likaså är det oklart huruvida ansvaret i så fall bör ligga på Finansinspektionen. Är det exempelvis lämpligt att inspektionen kan fatta beslut som har effekter via de kanaler där penningpolitiken och finanspolitiken normalt verkar?

Denna typ av svåra frågor illustrerar varför ”macro-prudential policy” är ett så komplicerat område och varför ytterligare analyser och överväganden behövs innan beslut om medel och ansvarsfördelning kan fattas. Det ska dock göras i andra sammanhang än här.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I handläggningen har även avdelningschefen Daniel Barr deltagit.

Bo Lundgren

Lars Hörngren