

2015-10-30

Dnr 2015/939

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Remissvar angående promemorian ”Amorteringskrav”

(Fi2015/4235)

Riksgäldskontoret (fortsättningsvis Riksgälden) stöder ett införande av ett amorteringskrav. En sådan reglering är viktig för att dämpa samhällsekonomin störningskänslighet. Mot bakgrund av att bostadspriserna stiger snabbt och att andelen hushåll med relativt stora bolån har ökat trendmässigt är det också önskvärt att införandet sker skyndsamt.

Samtidigt vill Riksgälden understryka vikten av att ett amorteringskrav har en flexibel utformning och att effekterna av den valda utformningen analyseras noggrant. Utöver detta lämnar Riksgälden synpunkter i två frågor av mer övergripande karaktär. Den första berör behovet av ett tydligare ramverk kring makrotillsynen, medan den andra handlar om behovet av åtgärder inom andra politikområden.

Viktigt att ett amorteringskrav införs

Riksgälden instämmer i att det är lämpligt att minska högt skuldsatta hushålls känslighet för ekonomiska störningar såsom ett bostadsprisfall, en ökad arbetslöshet eller en ränteuppgång. På så vis dämpas samhällsekonomin störningskänslighet. Denna känslighet har trendmässigt ökat under en längre period, främst beroende på snabbt stigande bostadspriser och en ökad andel hushåll som är relativt högt belånade. Eftersom det är viktigt att bryta denna trend bör ett amorteringskrav införs skyndsamt.

I sammanhanget vill Riksgälden betona att diskussionen om risker kopplade till hushållens skulder inte bör läsas vid utvecklingen av den totala skuldkvoten. Visserligen innebär en högre skuldkvot en ökad känslighet i samhällsekonomin, men den kan samtidigt vara ett tecken på en önskvärd utveckling. Det är högst sannolikt att skuldkvoten kommer att stiga som en konsekvens av det ökade bostadsbyggandet. Det är alltså viktigt att fortsatt analysera hushållens ekonomi utifrån hur känsliga olika hushåll är för olika typer av störningar och hur stor andel av dem som har stora skulder relativt sin inkomst och bostadens värde. Båda dessa är exempel på möjliga risker, vilka kan uppstå oberoende av hur den totala skuldkvoten utvecklas.

Utformningen av ett amorteringskrav bör analyseras noggrant

Ett amorteringskrav är tänkt att minska hushållens samlade känslighet för negativa chocker. Det åstadkoms lämpligast genom att förslaget fokuserar på de hushåll som har högst

känslighet, dvs. de som är högt belånade. Samtidigt vill Riksgälden understryka vikten av att kommande detaljutformning av ett amorteringskrav ger möjligheter till undantag. Väl avvägda undantag är bland annat nödvändiga för att kunna hantera de förändrade förutsättningar som enskilda hushåll kan komma att utsättas för. Denna flexibilitet minskar därmed risken för att ett amorteringskrav för vissa hushåll får motsatt effekt i form av en ökad känslighet för negativa chocker. I promemorian nämns att undantag bör gälla för köp av nyproducerade bostäder samt vid vissa särskilda skäl såsom närståendes dödsfall, arbetslöshet, sjukdom och skilsmässa. Ytterligare konsekvensanalyser skulle även kunna påvisa fler behov av flexibilitet.

Utifrån ett finansiellt stabilitetsperspektiv borde hushållens samtliga skulder beaktas vid utformningen av ett amorteringskrav. Bolånen utgör dock huvuddelen av dessa skulder och hamnar därför i fokus för policyåtgärder. Promemorians förslag om att amorteringskravet enbart bör omfatta krediter som är förenade med panträtt avgränsar ytterligare vilka skulder som kravet täcker in, vilket Riksgälden anser motverka syftet med kravet. Avgränsningen innebär t.ex. att amorteringskravet kan kringgå om annan säkerhet lämnas för en kredit som tas i syfte att köpa bostad.

Frågan om hushållens känslighet inkluderar också de skulder som hushåll med bostadsrätt har genom sin bostadsrättsförening. Även om dessa skulder delas av samtliga medlemmar i föreningen kan föreningens skulder innebära en förhöjd känslighet för enskilda hushåll, framför allt vid ränteuppgångar. Transparensen kring detta bör stärkas enligt Riksgälden. Kreditinstitut och fastighetsmäklare har en central roll i detta och det finns också skäl att inkludera bostadsrättsföreningars skulder i ett amorteringskrav.

Riksgälden vill dessutom framhålla att ett amorteringskrav kan utformas på ett antal olika sätt och att den lämpligaste utformningen kan variera över tid, exempelvis beroende på bolånestockens utveckling. Problembeskrivningen i promemorian fokuserar nästan uteslutande på den känslighet som kan härledas från en hög så kallad belåningsgrad, dvs. att ett bolån är stort i förhållande till bostadens värde. Förslaget som Finansinspektionen lämnade på remiss i mars 2015 avsåg också att reglera amorteringstakten just utifrån respektive hushålls belåningsgrad. Ett alternativ med samma syfte vore att begränsa bolånets storlek utifrån hushållets disponibla inkomst.¹ Skillnaden är att en sådan begränsning mer direkt skulle inrikta sig på förmågan att bära ett lån, snarare än att utgå från ett förmögenhetsperspektiv. Genom en koppling till inkomsten, som över tid är mer stabil än värdet på fastigheten, minskar risken för procykliska effekter. Det är också ett alternativ som skulle kunna vara att föredra för förstagångsköpare av bostäder, vilka redan i dag möter en etableringströskel i form av bolånetaket.² Det beror på att ett amorteringskrav beräknat utifrån hushållets disponibla inkomst sannolikt i mindre utsträckning adderar till denna tröskel. Ett sådant utfall skulle bland annat ha mindre negativa effekter för unga hushålls möjligheter att flytta till orter där efterfrågan på arbetskraft är större.

¹ Se Riksgäldens tidigare remissvar (Dnr 2015/287), angående Finansinspektionens tidigare förslag om att införa ett amorteringskrav, för ett mer utvecklat resonemang kring detta alternativ.

² Bolånetaket introducerades som ett allmänt råd av Finansinspektionen under 2010. Taket innebär att nya lån med bostaden som säkerhet inte bör överstiga 85 % av bostadens marknadsvärde när lånet ges.

Poängen med att lyfta fram en alternativ utformning av ett amorteringskrav är att analysen inte bör utesluta andra alternativ än sådana som kan kopplas till bostadens värde. I valet av utformning är det viktigt att dels analysera effekterna av olika alternativ, dels att det i regelverket finns en flexibilitet att kunna använda sig av olika utformningar. För att undvika oönskade kast i t.ex. konsumtion och tillväxt är det också viktigt att analysen tar hänsyn till den aktuella ekonomiska situationen och konsekvenserna av hur olika utformningar slår. Därtill anser Riksgälden att effekterna av de åtgärder som under de senaste åren riktats mot bolånemarknaden, exempelvis höjda riskvikter för bolån, bolånetaket samt det nya amorteringskravet, noga bör utvärderas.

Ramverket kring makrotillsyn behöver bli tydligare

Finansinspektionens har i sin instruktion ett ansvar för makrotillsyn. Enligt Riksgälden är det en ändamålsenlig ordning, eftersom makrotillsynen är en logisk förlängning av Finansinspektionens traditionella tillsynsuppdrag med syfte att värna den finansiella stabiliteten. Mål och medel för makrotillsynen har däremot inte preciserats i lag. Det får till följd att Finansinspektionens mandat blir otydligt.

Avsaknaden av ett tydligt ramverk innebär en oklar rollfördelning mellan regeringen och Finansinspektionen. Det kan exemplifieras med promemorians förslag att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifter om ett amorteringskrav införs. Att enbart partiellt delegera föreskrifträtten kan tolkas som att regeringen fortsatt bör besluta om vissa typer av makrotillsynsåtgärder. Detta kan vara en lämplig ordning men det väcker frågor om varför andra verktyg, som till exempel krav kring kapitaltäckning, har delegerats fullt ut trots att dessa också har potentiellt stor påverkan på samhällsekonomin.

Konsekvensen av ett otydligt ramverk är en situation där det vid behov behöver fattas beslut om enskilda åtgärder, såsom bolånetak och amorteringskrav, utan att det finns tydligt utpekade mål och medel för makrotillsynen.³ Det leder nödvändigtvis inte till att felaktiga åtgärder införs, men det är enligt Riksgälden en bakvänd ordning där beslutsprocessen riskerar att bli utdragen. Ett tydligare ramverk är också något som internationella bedömare efterfrågat, exempelvis IMF i sitt senaste utlåtande kring svensk ekonomi.⁴

Riksgäldens slutsats är att regeringen bör ta initiativ till ett mer samlat grepp i denna fråga med målet att ett ramverk för makrotillsynen förtydligas i lag. En sådan översyn bör inkludera en fördjupad analys av makrotillsynens roll och innehåll – utöver ett förtydligande kring det institutionella ramverket.⁵

³ Ifrågasättandet av Finansinspektionens försök att med stöd av sundhetsregeln införa ett amorteringskrav adderar till denna otydlighet. Detta beror på att det är tveksamt om denna regel kan användas i makrotillsynen, både vad gäller potentiellt nya åtgärder och redan beslutade åtgärder såsom bolånetaket.

⁴ Se IMF:s utlåtande ”2015 Article IV Consultation with Sweden” från den 29 september 2015.

⁵ Se exempelvis Finanskriskommitténs delbetänkande (SOU 2013:6), och Riksgäldens remissvar (Dnr 2013/513) angående detta betänkande, för ett mer utförligt resonemang kring ett ramverk för makrotillsyn.

Det behövs åtgärder inom andra områden

Att det i dag är nödvändigt att införa ett amorteringskrav har huvudsakligen sitt ursprung i en bostadsmarknad som inte fungerar tillfredsställande, vilket leder till risker för strukturella och finansiella obalanser. Riksgälden vill därför, precis som flertalet andra bedömare, framhålla att det även behövs åtgärder inom fler politikområden än det som är relevant för denna remissrunda.⁶ Sådana förändringar skulle, givet att de är väl avvägda, sannolikt ha bättre förutsättningar att råda bot på de grundläggande orsakerna till dagens situation på bolånemarknaden, jämfört med ett amorteringskrav.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av Magnus Thor.

Hans Lindblad, beslutande

Magnus Thor, föredragande

⁶ Här kan till exempel nämnas Finanspolitiska rådets rapport från 2014, ”Svensk finanspolitik”, ”OECD Economic Surveys: Sweden 2015” och det utlåtande från IMF som hänvisas till i fotnot 4.