

Remissvar



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2022-08-26

FI dnr 22-10219
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionens remissvar på betänkandet Startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12)

Ert dnr: Fi2022/01201

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) bedömer att det finns en risk att utredningens förslag till startlån inte på något märkbart sätt uppnår målet att hjälpa förstagångsköpare in på bostadsmarknaden. I den mån som den avsedda effekten uppnås, skulle startlånen leda till utträngningseffekter för andra hushåll än förstagångsköpare. Oavsett om den avsedda effekten uppnås, skulle åtgärden dessutom leda till negativa bieffekter i form av stigande bostadspriser och skulder för svenska hushåll.

Vill man få in fler hushåll på den ägda bostadsmarknaden, utan att tränga ut andra, är åtgärder som ökar bostadsutbudet nödvändiga. Generellt sett kommer åtgärder som fokuserar på att stärka efterfrågan från en viss grupp primärt att leda till högre priser och, i bästa fall, en viss omfördelning av köpare. De som får startlån får en starkare ställning, men i den mån som det hjälper dem in på bostadsmarknaden, riskerar det att ske på bekostnad av utträngningseffekter för andra grupper av hushåll som har små marginaler men inte är förstagångsköpare.

Uppgifter från FI:s senaste bolåneundersökning visar samtidigt att många bostadsköpare i det prissegment där startlånet kan nyttjas har förhållandevis stora marginaler i kreditprövningen. Det innebär att de typiska bostadsköparna i de här prissegmenten skulle kunna ta betydligt större lån och köpa till högre priser. Det innebär i sin tur att det finns en risk att potentiella förstagångsköpare som i dag står utanför den ägda bostadsmarknaden inte skulle vinna budgivningen mot hushåll i denna grupp, ens med hjälp av ett startlån.

Oavsett om den avsedda effekten uppnås, skulle den ökade köpkraft som startlånen medför bidra till stigande bostadspriser, vilket skulle tvinga både förstagångsköpare och andra hushåll att ta större bolån eller minska sin buffert av likvida tillgångar. Det skulle öka systemriskerna förknippade med de svenska hushållens skulder. Till detta kommer att förstagångsköpare som tar startlån sannolikt får en högre belåningsgrad, vilket gör dem mer sårbara för fallande bostadspriser. Den statliga garanti som knyts till startlånen minskar förvisso de sårbarheterna, men eliminerar dem inte helt.

Att det har blivit svårare för hushåll att finansiera sitt bostadsköp beror till stor del på att bostadspriserna under många år har stigit snabbt. Den kraftiga och ihållande prisuppgången försvårade särskilt för förstagångsköpare. Men ur ett framåtblickande perspektiv är det inte troligt att bostadsmarknaden kommer fortsätta att präglas av samma exceptionella utveckling. FI bedömer därför att utredningens uppdrag och de förslag som lämnats delvis har förlorat sin aktualitet, mot bakgrund av hur läget på bostadsmarknaden har förändrats sedan betänkandet lämnades över till regeringen.

Om utvecklingen framöver i högre grad präglas av perioder med både stigande och fallande bostadspriser kan andra grupper av hushåll komma att drabbas hårdare. I det rådande marknadsläget med fallande bostadspriser kan till exempel hushåll som nyligen har köpt en bostad vars marknadsvärde har sjunkit, och som behöver flytta till en ny bostad, påverkas mer av begränsningar knutna till bolånetaket.

Bakgrund

Bakgrunden till förslaget är att de höga bostadspriserna i Sverige i kombination med bolånetaket har gjort det svårt för förstagångsköpare att finansiera den del av köpeskillingen som inte kan finansieras med bolån. Genom startlånet skulle förstagångsköpare kunna ta bolån på upp till 95 procent av bostadens värde, vilket överskrider den gräns för

belåningsgraden på 85 procent som gäller enligt FI:s bolånetak. På så sätt menar utredarna att tiden som det tar att spara ihop till kontantinsatsen kan minskas. Det första bostadsköpet skulle därmed kunna tidigareläggas, vilket enligt utredarna innebär att en stor andel av de som i dag står utanför den ägda bostadsmarknaden på kort tid ska kunna komma in på marknaden.

Övergripande kommentarer

Uppdraget från regeringen till den särskilda utredaren var att utreda och lämna förslag på åtgärder för att underlätta för hushåll som för första gången ska köpa en bostad. Sett till det uppdraget, bedömer FI att utredningens förslag är ändamålsenligt. Åtgärden ökar möjligheterna för dessa hushåll att köpa en bostad. Startlånet minskar behovet av kontantinsats och därmed tiden som det tar att spara ihop till en sådan, alternativt kostnaden för att finansiera kontantinsatsen på annat sätt, till exempel genom blancolån.

Men att det tar så lång tid att spara ihop till en kontantinsats beror till stor del på att bostadspriserna under en längre period har stigit snabbare än hushållens inkomster, samtidigt som avkastningen på kortsiktigt sparande har varit låg. Prisökningen beror bland annat på att det finns ett underskott av bostäder i många regioner i Sverige, och att utbudet anpassas långsamt. Vill man få in fler hushåll på den ägda bostadsmarknaden, utan att tränga ut andra, är åtgärder som ökar bostadsutbudet nödvändiga. FI anser därför att åtgärder som stimulerar nyproduktion av bostäder, eller leder till en bättre användning av det befintliga bostadsbeståndet, vore mer ändamålsenliga än åtgärder som fokuserar på att stärka köpkraften och öka efterfrågan.

Generellt sett kommer åtgärder som fokuserar på att stärka efterfrågan från en viss grupp av bostadsköpare primärt att leda till högre priser och en viss omfördelning av köpare. De som får startlån får en starkare ställning, men den är mindre än utredningens beräkningar kan ge intryck av. Och den kan komma att vinnas på bekostnad av andra grupper, inte minst hushåll som har små marginaler men inte är förstagångsköpare.

Utredningens uppdrag ger även intryck av att ha formulerats utifrån en förväntansbild som i hög grad formats av de senaste årens prisuppgångar på bostäder. Om utvecklingen framöver i högre grad präglas av perioder med både stigande och fallande bostadspriser kan andra grupper av hushåll komma att drabbas hårdare. I det rådande marknadsläget med fallande bostadspriser, är det till exempel inte uppenbart varför just förstagångsköpare ska bli föremål för positiv särbehandling. Hushåll som

nyligen har köpt en första bostad – vars marknadsvärde har sjunkit – kan till exempel drabbas hårdare av begränsningar knutna till bolånetaket, om de behöver flytta till en ny bostad. FI bedömer därför att utredningens uppdrag och de förslag som lämnats delvis har förlorat sin aktualitet, mot bakgrund av hur läget på bostadsmarknaden har förändrats sedan betänkandet lämnades över till regeringen.

Det är inte heller uppenbart varför just den ägda bostadsmarknaden bör stå i fokus för reformer på bostadsområdet. För många i den tänkta målgruppen för ett startlån kan hyresmarknaden vara ett bättre alternativ för en första bostad.

Startlånets egenskaper och effekter

Huvudförslaget bygger på att Boverket ska ställa ut garantier till bolåneaktörer som beviljar bolån över bolånetaket till förstagångsköpare. Genom den föreslagna garantin ska bolån upp till 95 procent av bostadens marknadsvärde kunna beviljas. Startlånet utgörs av den del av bolånet som överstiger bolånetakets gräns på 85 procent av bostadens marknadsvärde.

Startlånets förhållande till gällande regler

Bolånetaket är reglerat *Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2016:33) om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad*.¹

Regleringen infördes för att motverka en osund utveckling på bolånemarknaden och stärka konsumentskyddet. FI såg en fara i att bolåneföretagen kunde komma att använda höga belåningsgrader som konkurrensmedel, vilket i förlängningen kunde leda till oacceptabla risker för konsumenterna och skada förtroendet för kreditmarknaden. Bolånetaket gör att en konsument kan klara ett prisfall på upp till 15 procent utan att bolånet ger upphov till en restskuld när bostaden säljs, vilket lyfts fram som ett centralt motiv till regleringen ur ett konsumentskyddsperspektiv. En av anledningarna till att införa bolånetaket genom allmänna råd – i stället för bindande föreskrifter – var att regleringen skulle vara tillräckligt flexibel för att konsumentskyddet ska kunna uppnås med alternativa lösningar. I beslutspromemorian nämns prisfallsförsäkringar som en möjlig sådan lösning, med hänvisning till exempel från Kanada och Hong Kong.

¹ De allmänna råden infördes ursprungligen 2010 genom Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2010:2) om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad, men gavs ut på nytt 2016 i samband med att tillämpningsområdet utvidgades till att även omfatta kreditgivare med tillstånd enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

Utredningen har övervägt andra alternativ än en statlig garanti, bland annat en statlig prisfallsförsäkring och så kallade ägarkapitalliknande lån. Båda dessa alternativ bedömdes vara förknippade med problem som snedvridningseffekter och komplexitet. Alternativet med en statlig garanti bedömdes därför sammantaget som det bästa sättet att upprätthålla konsumentskyddet på ett kostnadseffektivt och icke snedvridande sätt. Lösningen innebär i och för sig att förstagångsköpare fortfarande kan få en större restskuld om de säljer bostaden med förlust, jämfört med om de hade finansierat kontantinsatsen med sparande. Men eftersom staten tar över en regressfordran och tillämpar mer fördelaktiga återbetalningsvillkor, bedömer utredningen att ett konsumentskydd som i tillräcklig utsträckning motsvarar bolånetaket upprätthålls. FI delar i huvudsak denna bedömning och konstaterar att garantivillkoren utgör en rimlig avvägning mellan konsumentskyddsintresset å ena sidan och risken för snedvridning å andra sidan. Samtidigt innebär den högre belåningsgrad som startlånen leder till att förstagångsköpare – även med de garantivillkor som föreslås – blir mer sårbara för fallande bostadspriser jämfört med om de hade finansierat kontantinsatsen med eget sparande.

Hur troligt är det att startlånet får avsedd effekt?

Huvudsyftet med startlånen är alltså att förstagångsköpare som i dag står utanför den ägda bostadsmarknaden ska kunna ta sig över tröskeln till att köpa sin första bostad. Till att börja med kan det konstateras att förstagångsköpare redan i dag kan ta så kallade blacolån för att finansiera kontantinsatsen när de köper en bostad. För den gruppen av förstagångsköpare blir effekten av startlånet inte lika stor, eftersom de redan har möjlighet att låna till kontantinsatsen och därmed kan tidigarelägga sitt första bostadsköp. Men om de väljer att ta ett startlån i stället för ett blacolån, får det sannolikt bättre räntevillkor och lägre amorteringar, vilket utredningen betraktar som en positiv bieffekt.

För att bedöma i vilken mån som huvudsyftet med startlånet kommer att uppnås, är det relevant att ställa frågan om startlånet stärker målgruppens relativa köpkraft i tillräcklig grad för att vinna en budgivning mot andra bostadsköpare. Om det finns stora inkomst- och förmögenhetsskillnader mellan dessa grupper riskerar den relativa köpkraftsökningen för målgruppen att få en begränsad effekt på deras inträde på den ägda bostadsmarknaden. Utan detaljerad information om hushållens faktiska inkomster och tillgångar är det svårt att bedöma hur stora skillnaderna

mellan dessa grupper är. Men utifrån uppgifter i den senaste bolåneundersökningen om inkomst, eget kapital i faktiskt bostadsköp och kreditprövning har FI möjlighet att bedöma hur stora marginaler som typiska bostadsköpare har i bankernas kreditprövningar.² Därmed kan vi bedöma hur stor utnyttjad köpkraft som kan ställas mot potentiella nya köpare som genom startlånet har fått möjlighet att delta i budgivningen för ett första bostadsköp. Stickprovet av bostadsköpare i bolåneundersökningen används med andra ord för att uppskatta egenskaperna hos de bostadsköpare som förstagångsköpare med startlån kan komma att möta i budgivningar.

I bedömningen har vi antagit att hushåll är beredda att vända sig till marknaden för blacolån för att finansiera kontantinsatsen och att de inte har några andra tillgångar än de som finns i bostaden.³ Vi utgår vidare från ett urval av samtliga bostadsköp i prisintervallet där startlånet kan användas fullt ut (upp till 2,5 miljoner för ensamboende och upp till 5 miljoner för samboende). Utredningen bedömer att startlånet kommer att stärka köpkraften för förstagångsköpare med 7 procent. Vi utgår därför från en köpkraftsförstärkning på 7 procent och ställer den mot den utnyttjade köpkraften hos befintliga bostadsköpare.

Baserat på de beräkningar som har gjorts utifrån dessa antaganden kan FI konstatera att dagens bostadsköpare har goda marginaler i kreditprövningen och att de därmed hade kunnat köpa bostäder med ett högre pris. Medianhushållet hade kunnat finansiera en bostad med ett 75 procent högre pris utan att få avslag på kreditprövningen, och 95 procent av de befintliga köparna hade kunnat köpa en bostad till ett 7 procent högre pris. Det innebär att de har goda möjligheter att vinna budgivningen mot potentiella nya förstagångsköpare som kan utnyttja startlånet.

Det bör samtidigt påpekas att bedömningen av startlånets effekt på bostadspriserna bygger på att en stor andel andragångsköpare både är medvetna om möjligheten att ta blacolån och beredda att utnyttja den. Drygt hälften av bostadsköparna i de relevanta prisintervallen har en belåningsgrad som ligger nära eller över bolånetaket. Köpare i denna grupp som inte är förstagångsköpare (vi benämner dem fortsättningsvis andragångsköpare) skulle därmed inte kunna köpa en bostad till ett högre

² Se rapporten Den svenska bolånemarknaden (FI, april 2022).

³ Det gör att vi underskattar hushållens faktiska *möjligheter* eftersom många hushåll har betydande finansiella tillgångar. Det är samtidigt viktigt att påpeka att beräkningen inte tar hänsyn till *viljan* att använda blacolån eller andra tillgångar för att finansiera bostadsköp.

pris utan att ta ett blacolån eller använda annat sparande för att finansiera den större kontantinsats som skulle krävas. Skulle de välja att inte ta blacolån skulle fler förstagångsköpare komma in på bostadsmarknaden och tränga ut andragångsköparna.

Det är svårt att uttala sig om hur framtida andragångsköpare skulle göra avvägningen mellan att ta ett blacolån eller använda sin finansiella förmögenhet för att kunna betala lite mer, mot alternativet att köpa en billigare bostad. Men den stora outnyttjade köpkraft som finns hos denna grupp gör det troligt att den stärkta köpkraft som startlånet medför för förstagångsköpare primärt skulle leda till högre bostadspriser. Bostadspriserna skulle stiga utan att syftet med startlånet skulle uppnås till den grad som utredningen hävdar, det vill säga att de potentiella förstagångsköparna vinner budgivningen och tar sig över tröskeln till den ägda bostadsmarknaden. Slutsatsen gäller särskilt för de första åren efter införandet av ett startlån, när många potentiella förstagångsköpare på kort sikt får ökad köpkraft och därmed kan pressa upp priserna särskilt mycket, framför allt i segmentet av mindre bostäder som i första hand är aktuella för förstagångsköpare.⁴ Över tid är det troligt att den större aggregerade efterfrågan leder till att fler bostäder byggs och att prisökningen därmed dämpas. Det gäller dock främst i områden med god tillgång på mark och i mindre utsträckning för centrala storstadsområden.⁵

Andra effekter av startlånet

Att startlånet leder till högre bostadspriser medför att hushåll som köper en bostad efter att åtgärden har införts får betala ett högre pris och blir tvungna att antingen ta större bolån eller använda mer av sin likvida förmögenhet än vad de annars skulle ha gjort. Högre lån och mindre likvida tillgångar gör dem mer sårbara för förändringar av ränteläge, inkomster och bostadspriser. Värt att påpeka i detta sammanhang är att större skulder för svenska hushåll skulle leda till ökade statliga kostnader för ränteavdraget. Förutom att startlånet ökar hushållens skuldsättning kan de generellt högre priserna även

⁴ En prisuppgång på bostadsmarknaden bedöms, allt annat lika, generellt ha negativa effekter på den finansiella stabiliteten. I det rådande läget, med sjunkande bostadspriser orsakade av stigande inflation och ränteförväntningar, vore en positiv prispåverkan inte lika allvarlig. Startlån bör dock utvärderas utifrån sina långsiktiga effekter, utan hänsyn till aktuella prisrörelser.

⁵ Annorlunda uttryckt kommer det främst att byggas fler bostäder i områden som har en hög priselasticitet. I storstädernas mer centrala delar är det överlag svårare att bygga fler bostäder. Där kan utbudet av ägda bostäder i stället komma att öka genom att det blir mer ekonomiskt förmånligt att omvandla hyresrätter till bostadsrätter.

leda till att andra grupper med små marginaler, som inte får tillgång till startlån, får svårare att konkurrera på bostadsmarknaden.

Utifrån uppgifter i bolåneundersökningen kan vi bedöma vilka grupper av dagens bostadsköpare som har sämst förmåga att klara prisökningar på bostäder. Förutom de nuvarande förstagångsköparna gäller det följande grupper: unga, ensamboende, personer med lägre inkomster och invånare i Stockholm. Ungefär 10 procent av personerna i dessa grupper skulle inte kunna finansiera en 7 procents dyrare bostad. Bostadsköpare med höga skuldkvoter och skuldbetalningskvoter är de som har minst utnyttjat köputrymme. Bland dessa skulle runt 20 procent inte klara att köpa en 7 procents dyrare bostad.

Som vi tidigare har nämnt utgår bedömningarna av utträngningseffekter från att många i gruppen köpstarka hushåll är beredda att använda blacolån för att finansiera en större kontantinsats, för att på så sätt vinna budgivningen mot potentiella förstagångsköpare med startlån. Bland unga som inte är förstagångsköpare skulle runt 80 procent vara begränsade utan blacolånemarknaden. Att det är stor skillnad mellan utnyttjat köputrymme med och utan blacolån kan innebära att användningen av blacolån hos kapitalbegränsade andragångsköpare skulle öka, till följd av den stärkta köpkraft som förstagångsköpare skulle få av ett startlån. Det skulle öka denna grupps sårbarhet ytterligare, givet att räntekostnaden för blacolån är högre än för bolån, och att amorteringstiden typiskt sett är kortare.

Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis bedömer FI att det finns en risk att målet med utredningens förslag till startlån inte kommer att uppnås, och att åtgärden skulle få negativa bieffekter i form av stigande bostadspriser och skulder för svenska hushåll, samt utträngningseffekter för andra hushåll än förstagångsköpare. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget anser FI att startlånets omfattning bör begränsas, åtminstone under en inledningsfas, att andra efterfrågedämpande reformer bör vidtas och att det samtidigt vidtas åtgärder som stimulerar utbudet av nyproducerade bostäder för att begränsa effekten på bostadspriserna. Startlånets omfattning kan till exempel begränsas genom att antalet bolån med startlån enbart får uppgå till en viss andel av det totala antalet nya bolån per år för en given bank.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Mathias Skrutkowski
Rådgivare

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Peter Englund, Stefan Nyström, Mats Walberg, Charlotte Zackari och Erik Thedéen, generaldirektör), efter föredragning av rådgivaren Mathias Skrutkowski. I den slutliga handläggningen av ärendet har även chefsekonomen Henrik Braconier, chefsjuristen Eric Leijonram och den seniora analytikern Viktor Thell deltagit.