



2022-08-26

Fi2022/01201

Roine Vestman
Docent
Nationalekonomiska institutionen

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Remissvar till Startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12)

Detta remissvar belyser tre aspekter av utredningen om startlån för förstagångsköpare som bör utredas ytterligare eller tas hänsyn till i den fortsatta beredningen.

1. Koordinering med Finansinspektionens låntagarbaserade åtgärder

Utredningen har valt att fokusera på den tröskel som bestäms av kravet på femton procents kontantinsats. Denna tröskel har uppkommit som ett resultat av det bolånetak som Finansinspektionen infört. Innan taket infördes förekom det att banker gav lån som motsvarade högre belåningsgrader. I den meningen kan utredningens förslag till ses som ett undantag av bolånetaket för förstagångsköpare, samt att staten bär risken för detta.

Utredningen har alltså tagit Finansinspektionens bolånetagarbaserade åtgärder som givna. Man skulle dock kunna tänka sig att dessa regleringar reformeras så att förstagångsköpare ges ett bolånetak på 95 procent istället för 85 procent. Enbart denna reform skulle sänka tröskeln avsevärt. En skillnad mot utredningens förslag är dock vem som bär risken. Bankerna skulle i så fall exponeras mot den risk som en hög belåningsgrad innebär, och därmed även behöva prissätta den. Med startlån bärs istället risken av staten. Det typiska argumentet för en intervention av det slaget på en fri marknad skulle vara att marknaden misslyckats med att tillhandahålla lån med höga belåningsgrader. Dock tyder inget på att så skulle vara fallet. I själva verket förekom höga belåningsgrader innan bolånetaket infördes. Därmed ska man se utredningens förslag som en subvention, i och med att risk flyttas från långivare och låntagare till staten, snarare än korrigering av ett marknadsmisslyckande. Om detta är önskvärt är ett politiskt ställningstagande.

En viktig relaterad fråga är dock om Finansinspektionens bolånetagarbaserade åtgärder är ändamålsenliga och träffsäkra. Om startlån införs bör det därför ske på ett sådant sätt att det inte försvårar en översyn och eventuell förändring av Finansinspektionens bolånetagarbaserade åtgärder.

En kompletterande analys bör ske avseende koordinering med, och översyn av, Finansinspektionens bolånetagarbaserade åtgärder.

2. Eventuella ”moral hazard”-problem i banksektorn

Nationalekonomiska institutionen

Att staten bär risken för startlån väcker frågan om moral hazard. I någon mån finns en likhet med värdepapperiseringen av bolån i USA där banken säljer bolån och prövar kreditvärdighet men efter att värdepapperisering har skett bär banken inte längre risken. Detta var en avgörande sårbarhet som ledde till finanskrisen 2007-2009. Därför bör det klargöras om ett så kallat "moral hazard"-problem kan uppstå hos bankerna. Frågan är om bankerna ges incitament att sänka den kassaflödesmässiga tröskeln genom att sänka kraven i KALP-kalkylen. Antag att en förstagångsköpare är intresserad av att köpa en bostad till ett pris som förutsätter 86-95 procents belåningsgrad men att KALP-kalkylen hos en viss bank enbart möjliggör ett lån som motsvarar 85 procents belåningsgrad. I det läget kan banken i fråga inte erbjuda ett startlån, medan andra banker med lägre kalkylränta kan göra det. Banken har i det läget incitament att modifiera KALP-kalkylen så att den blir generösare (t ex genom att den så kallade kalkylräntan sänks). Ingenting tycks hindra att så sker eftersom en skarp reglering av kalkylräntor inte förekommer – det finns redan idag viss variation mellan bankerna. Eftersom kassaflödesrisken för startlånet bärs av staten förefaller det som att ett "moral hazard"-problem föreligger.

De nya riskförhållanden som uppstår bör undersökas ytterligare.

3. Processen för kvalificering och startlånens träffsäkerhet

Att införa startlån ska i första hand ses om att efterfrågan (köpkraften) på ägda bostäder ökar medan effekterna på utbudet är små eller åtminstone osäkert. Det innebär i sin tur att startlån i huvudsak medför en omfördelning av relativ köpkraft mellan olika potentiella bostadsköpare. Syftet är alltså att tillgängliggöra ägarmarknaden för en grupp som idag inte har en tillräckligt stor kontantinsats. I det ideala fallet kan allokeringen av ägda bostäder bli annorlunda (dvs i mindre utsträckning en funktion av tillräcklig kontantinsats) utan att prisläget förändras. Det är inte önskvärt att allokeringen förblir densamma till ett högre prisläge. Detta diskuteras förtjänstfullt i kapitel 11, som också anger att det finns en stor risk att bostadspriserna ökar i vissa segment. Därför är det viktigt att behörigheten för startlån hålls snäv, alternativt att den maximala storleken på startlånet inskränks. I det här avseendet har utredningen valt att inte snäva in behörigheten i särskilt hög grad; den så kallade kvalificeringen är generös.

På grund av risken för att bostadspriserna drivs upp kan man argumentera för att behörigheten, alternativt det maximala lånebeloppets storlek, bör bero på ytterligare faktorer. Eftersom startlånets syfte är att utjämna köpkraft genom att minska betydelsen av kontantinsatsen. Den beror i sin tur till största delen av köparens historiska exponering mot ägarmarknaden (eftersom priserna stigit kraftig under lång tid). Därför bör ytterligare information användas i kvalificeringen – information som kan koppas till historisk direkt eller indirekt exponering mot ägarmarknaden, eller möjligheten få informell hjälp till en kontantinsats. Man kan tänka sig att betinga på föräldrars inkomst eller på föräldrars boendeform. Detta vore troligen det enskilt bästa kriteriet i kvalificeringsprocess i och med att syftet är att jämma ut förutsättningarna mellan de som tagit del av en historiskt kraftig prisuppgång och de som inte gjort det. Att föräldrar medfinansierar eller agerar medlåntagare har blivit mycket vanliga än tidigare.



Ett annat begränsningsförfarande skulle kunna vara att premiumbostäder undantas. Ett konkret exempel på sådana bostäder är ettor i de större universitetsstäderna. Redan idag är priserna på dessa högt uppdriva på grund av att föräldrar köper eller delfinansierar dessa till sina studerande barn. Utredningen skiljer inte på bostäder som är förhållandevis billiga för att de är små, men betingar ett högt kvadratmeterpris, och bostäder som är förhållandevis billiga för att de inte är exklusiva. Man skulle kunna undanta bostäder vars kvadratmeterpriser överstiger det typiska på orten.

För att implementera dylika kriterier bör processen för kvalificering utökas i förhållande till utredningens förslag till två steg. Man skulle dock kunna tänka sig att verifieringen av behörighet för startlån delas upp i två steg där Boverket (garantimyndigheten) gör en andra prövning baserat på information som banker nödvändigtvis inte har. Man kan alltså tänka sig att kvalificeringen sker i två steg där banken i ett första steg bedömer rätten till startlån och Boverket utför ytterligare kontroller (t ex om familjebakgrund, föräldrars boendesituation, och ett maximalt kvadratmeterpris) innan verket ger besked till banken och låntagaren om behörighet och maximalt lånebelopp. Med tanke på att ett register för ägda bostadsrätter med stor sannolikhet kommer att finnas i framtiden så bör en sådan tvåstegsprocess införas från början. Det andra bedömningssteget kan bli mer omfattande över tid för att garantera träffsäkerheten.

Roine Vestman