

Finansdepartementet
Avdelningen för samhällsplanering och bostäder
Enheten för bostäder och byggande
103 33 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2022-00471

ER REF Fi2022/01201

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

2022-07-06

Riksbanken delar utredningens bedömning om att utmaningarna för förstagångsköpare är betydande och anser att den dysfunktionella bostadsmarknaden medför stora kostnader för samhället. Riksbanken menar dock att bostadspolitiken i första hand borde inriktas på att vidta de strukturella åtgärder som krävs för att skapa en bättre fungerande bostadsmarknad där priser och skulder ökar i en långsammare takt. En sådan politik skulle också kunna gynna förstagångsköparna på sikt. Riksbanken ser en risk för att utredningens förslag blir ett substitut för sådana åtgärder och därmed bidrar till att nödvändiga reformer skjuts på framtiden.

Enligt Riksbankens bedömning riskerar utredningens förslag att öka sårbarheterna kopplade till hushållens skuldsättning. Riksbanken betraktar vidare de olika åtgärder som har vidtagits av Finansinspektionen för att värna konsumentskyddet på bolånemarknaden och begränsa riskerna med hushållens skulder som viktiga för att upprätthålla en god motståndskraft i hushållssektorn. Bolånetaket bör därför inte luckras upp. Av dessa skäl avstyrker Riksbanken utredningens förslag till startlån för förstagångsköpare av bostad.

Betydande utmaningar för hushåll som vill komma in på bostadsmarknaden

Riksbanken delar utredningens bedömning om att utmaningarna för gruppen av individer som skulle vilja köpa en bostad är betydande. Tillgången till hyresrätter har försämrats över tid och hyressättningssystemet begränsar utbudet av bostäder för de som inte är etablerade på bostadsmarknaden. Samtidigt har trösklarna in på den ägda delen av bostadsmarknaden ökat. Att bostadsmarknaden fungerar dåligt är enligt Riksbankens uppfattning förknippat med stora samhälleliga kostnader, som till exempel att det blir svårare att flytta till en ny ort för att studera eller för att ta ett jobb.¹ I många storstäder är trösklarna in på bostadsmarknaden betydande och utan föräldrar som kan bidra till kontantinsatsen eller stå som medlåntagare till bolån har det för många förstagångsköpare blivit allt svårare att köpa en bostad.

¹ Analyser visar exempelvis att städerna främjas av inflyttning av högproduktiva individer från övriga landsdelar, se till exempel A. Bergh och M. Nordin (2022), "Inkomstutveckling för människor från glesbygd och storstad", *Ekonomisk Debatt* 50 (2).

Bostadspolitiken behöver inriktas på att lösa de grundläggande problemen på bostadsmarknaden

Även om debatten kring trösklarna in på bostadsmarknaden ofta kretsar kring amorteringskraven och bolånetaket utgör de inte den huvudsakliga anledningen till att trösklarna har blivit högre.² Den huvudsakliga anledningen är istället den kraftiga ökningen av bostadspriserna, som gått hand i hand med en stigande skuldsättning bland hushållen. Att bostadspriserna och skulderna ökat beror bland annat på ett för lågt utbud av bostäder, men även på ett skattesystem som skapar incitament för hushåll att skuldsätta sig. Bristen på reformer utgör därmed också i förlängningen en viktig anledning till att Riksbanken bedömt att det funnits ett stort behov av makrotillsynsåtgärder för att begränsa riskerna som är kopplade till skuldsättningen. Vissa insatser, som exempelvis bolånetaket och amorteringskraven, har redan genomförts. Att vattna ur åtgärder som syftar till att begränsa hushållens risktagande och uppmuntra dem att låna allt mer, både i förhållande till bostadens värde och i förhållande till hushållets inkomst, är inte en långsiktigt hållbar lösning.

Riksbanken anser att bostadspolitiken istället behöver inriktas på att lösa de grundläggande problemen och vidta de strukturella åtgärder som krävs för att skapa en bättre fungerande bostadsmarknad där priser och skulder ökar i en långsammare takt. En sådan politik skulle också kunna gynna förstagångsköparna på sikt. Riksbanken ser en risk för att utredningens förslag blir ett substitut för sådana åtgärder och därmed bidrar till att nödvändiga reformer skjuts på framtiden.

Riksbanken noterar i detta sammanhang att det remitterade förslaget visserligen stämmer väl med det uppdrag som har lämnats i kommittédirektiven, men anser att de problem som påverkar förstagångsköpare på bostadsmarknaden bör åtgärdas på ett mer långsiktigt och robust sätt inom ramen för en mer omfattande översyn av bostads- och skattepolitiken. I den mån politiken bedömer att det behövs särskilda åtgärder för unga eller förstagångsköpare kan en översyn beakta detta, men enligt Riksbankens uppfattning bör sådana riktade åtgärder uppmuntra till sparande snarare än skuldsättning. Även om utredningen övervägt detta och valt att inte föreslå det, kan exempelvis gynnat bosparande vara något att undersöka vidare.

Riksbanken ser därtill en risk för att ett undantag från bolånetaket för en särskild grupp skulle kunna ge upphov till gränsdragningar som kan uppfattas som godtyckliga. Ett sådant undantag kan också skapa förväntningar på ännu fler undantag, antingen för andra grupper eller för andra typer av åtgärder. Det riskerar dels att leda till att hushåll tar på sig ännu högre skulder, och dels till en situation där reglerna i sin helhet bidrar till en omotiverat hög komplexitet och betraktas som svåra att förstå.

Utredningens förslag väntas leda till ett ökat risktagande bland hushållen

Riksbanken bedömer även att utredningens förslag kan medföra att riskerna kopplade till hushållens skulder ökar. Som utredningen själv framhåller kan det remitterade förslaget leda till en ökad skuldsättning bland hushållen eftersom det lättare möjliggör en högre belåningsgrad bland förstagångsköpare. Det ökade låneutrymmet kan i sin tur att medföra att bostadspriserna ökar. Detta är också utredningens bedömning.

² För en analys av hur olika faktorer påverkat trösklarna in på den ägda bostadsmarknaden, se till exempel N. Olsén Ingefeldt och V. Thell (2019), "Unga vuxnas ställning på bostadsmarknaden", *FI analys nr 19*, Finansinspektionen.

Riksbanken delar förvisso utredningens bedömning om att vissa förstagångsköpare som annars skulle ha använt sig av blacolån för att finansiera sin kontantinsats, skulle kunna välja startlånet i stället. De kan alltså komma att substituera blacolån mot startlån. Denna effekt kan dock enligt Riksbankens bedömning sannolikt inte kompensera för en rad negativa effekter som följer av startlånet. För det första kommer de förstagångsköpare som annars skulle ha valt ett blacolån sannolikt att kunna ta ett ännu större lån om förslaget genomförs eftersom deras potentiella låneutrymme kan öka. För det andra riskerar utredningens förslag att uppmuntra de förstagångsköpare som annars inte hade tagit ett blacolån att ta ett startlån. Den sammantagna effekten av detta är sannolikt att förstagångsköpare kommer att ta större lån, både i förhållande till bostadens värde och i förhållande till sin inkomst, än vad som annars hade varit fallet.

Riksbanken vill i detta sammanhang framhålla att hushåll med höga belåningsgrader är mer exponerade för risken att bostadspriserna faller till den grad att storleken på lånet överstiger marknadsvärdet på bostaden. För det enskilda hushållet kan det leda till att det uppstår en betydande restskuld vid försäljning eller att man tvingas bo kvar i en bostad betydligt längre än önskat. Det kan därmed göra det svårare att exempelvis flytta till en ny bostad för att ta ett arbete.

Högre belåningsgrader kan även leda till att ekonomins känslighet för fallande bostadspriser ökar mer generellt, då de påverkade hushållen kan tänkas minska sin konsumtion eller sitt sparande för att kompensera för en minskad förmögenhet. Eftersom uppskattningar visar att förstagångsköpare utgör en betydande grupp av alla bostadsköpare och utredningens förslag bidrar till att deras motståndskraft mot fallande bostadspriser kan minska, riskerar det att på sikt även få en negativ effekt på samhällsekonomin.³ Eftersom utredningens förslag ger förstagångsköparna utrymme för att ta större lån än vad som annars hade varit fallet, kan det även bidra till att göra dem mer känsliga för andra förändringar som kan påverka deras privatekonomi negativt, exempelvis i form av högre räntor.

Riksbanken noterar även att utredningen i sin analys av förslagets effekter framhåller att den potentiella prisökning som startlånet kan medföra blir betydligt mindre till följd av det andra amorteringskravet.⁴ Riksbanken anser att det understryker att amorteringskraven fyller en viktig funktion i att begränsa hushållens låneutrymme och därmed deras möjligheter att ta på sig stora bolån.

Övriga synpunkter på utredningens förslag

Utöver dessa mer principiella synpunkter vill Riksbanken även beröra några övriga aspekter på det remitterade förslaget.

Riksbanken noterar att utredningen inte föreslår en tydlig metod för att revidera det fastställda maxbeloppet på startlånet (avsnitt 8.6.1). Eftersom maxbeloppet har betydelse för förslagets konsekvenser anser Riksbanken att det hade varit önskvärt att utredningen hade föreslagit en metod eller givit en tydligare vägledning kring hur beloppet ska revideras. Då hade också remissinstanser fått en möjlighet att ge synpunkter på detta.

³ Uppskattningar visar att förstagångsköpare kan utgöra ungefär en tredjedel av alla bostadsköpare. Se *Den svenska bolånemarknaden*, april 2020, Finansinspektionen.

⁴ Det första amorteringskravet innebär att nya bolånetagare måste amortera 1 procent om deras lån utgör 50-70 procent av bostadens värde. Bolånetagare vars lån överstiger 70 procent av bostadens värde måste amortera 2 procent. Det andra amorteringskravet innebär att nya bolånetagare måste amortera ytterligare 1 procent om deras lån överstiger 4,5 gånger bruttointkomsten.

Utredningen (avsnitt 11.4) framhåller att bristen på statistik över hushållens tillgångar och skulder försvårar alla typer av analyser av bostadsmarknaden och att man hoppas att detta ska bli bättre i framtiden i och med att frågan utreds av Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi2021:02). Riksbanken instämmer i detta och vill poängtera att det är angeläget att åtgärda denna brist på data.

På direktionens vägnar

Stefan Ingves

Jessica Penzo

I direktionens beslut har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Cecilia Skingsley, Anna Breman, Martin Flodén, Per Jansson och Henry Ohlsson.

Föredragande har varit senior ekonom Karl Blom.