



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 13.04.2018
Vår ref.: 18-445/DHJ
Deres ref.: 17/4386 - AMA

Høringsuttalelse – endring og videreføring av boliglånsforskriften

Det vises til Finansdepartementets brev 28.02.2018 om forslag om å endre og videreføre boliglånsforskriften. Finans Norge avgir her sine merknader.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finans Norge deler norske myndigheters vurdering av at boligpriser og husholdningsgjeld har en sentral betydning for stabiliteten i norsk økonomi. Det er penge- og finanspolitikken som utgjør de mest kraftfulle virkemidlene for å sikre en balansert utvikling i eiendomspriser og gjeld. Dessuten, siden boligprisene er hoveddrivkraften for husholdningenes låneetterspørsel, vil ulike tiltak som demper og stabiliserer boligprisutviklingen også være de mest effektive for å fremme en bærekraftig gjeldsbelastning i husholdningene. Det bør derfor anvendes et bredt sett av virkemidler, og særlig bør regjeringen videreutvikle og ytterligere konkretisere boligmarkedsstrategien fremlagt i 2015. Etter vår vurdering finnes det således alternative tiltak til utlansreguleringer, som over tid og i sterkere grad oppnår ønsket målsetting, innebærer færre uønskede virkninger og utløser en rekke samfunnsøkonomiske gevinster.¹
- Banknæringen i Norge kjennetegnes av god risikostyring, lave utlånstap, sunn lønnsomhet og høy soliditet. Kredittvurderinger og utlånspraksis utgjør bankenes kjernevirksomhet og bør fullt ut være bankenes eget ansvar.
- Forskriftsregulering av utlånspraksis griper inn i rommet for bankenes skjønnsanvendelse og innsnevrer avtalefriheten. Når reguleringen begrenser eller hindrer bankene i å gi lån til kredittverdige forbrukere, oppstår også effektivitets- og nyttetap. Samtidig medfører forskriften fordelingsvirkninger, og den har dessuten en

¹ Se nærmere omtale i vedlegg 1.

innvirkning på bankenes ressursbruk. En tidsavgrenset regulering med en vesentlig fleksibilitetskvote demper imidlertid de negative virkningene.

- Dersom boliglånsforskriften videreføres, bør derfor en vesentlig fleksibilitetskvote opprettholdes av hensyn til svært ulike, men høyst kredittverdige forbrukere. En betydelig del av fleksibilitetskvoten benyttes på yngre forbrukere i etableringsfasen. Finans Norge støtter at forskriftens særskilte Oslo-krav bortfaller, men ikke en innstramning av fleksibilitetskvoten for landet for øvrig. Store regionale forskjeller i aktivitets- og boligprisnivåer nødvendiggjør en vesentlig fleksibilitetskvote. Kvoten bør som et minimum opprettholdes på det gjeldende nivået på 10 prosent, mens en økning til 15 prosent vil styrke grunnlaget for et godt og forutsigbart bankhåndverk.
- Ved en eventuell videreføring av forskriften bør en utløpsdato fastsettes som følge av reguleringens inngripende virkninger. Dersom Finansdepartementet ikke beslutter en tidsbegrensning, bør det likevel ikke være opp til Finanstilsynet å initiere en fornyet vurdering av forskriften. Dette ansvaret må ligge i departementet.

2. Utlånspraksis må være bankenes ansvar

Ansvaret for kredittvurderinger og utlånspraksis bør fullt ut tilligge den enkelte bank. Samtidig bør kapitalkravet banken står overfor være risikofølsomt. Tar en bank høyere risiko, bør det mekanisk bli avspeilet i et skjerpet (beløpsmessig) kapitalkrav. Dessuten bidrar ny regulering til at ikke bare en banks eiere, men også dens kreditorer, skal kunne bære tap. Med regler som fullstendig skal ansvarliggjøre den enkelte bank for egen risikotaking, må motstykket være at hver bank selv må kunne beslutte hvilken risiko den skal ta og hvilken forretningsmodell den sikter mot. Vurderinger av kunders kredittverdighet er del av bankenes kjernevirksomhet, og gode risikovurderinger samt riktig risikoprising bidrar til at sparemidler kanaliseres dit de kaster mest av seg (for gitt risiko).

Som påpekt av Finanstilsynet, er regulering av utlånspraksis et inngripende virkemiddel. Overstyrende regulering svekker bankenes eierskap til egen utlånspraksis. Med en langvarig overføring av ansvaret for utlånspraksis fra bankene til myndighetene, vil kvaliteten på bankhåndverket kunne avta over tid. Med 1980-årenes deregulering ble et ansvar for utlånspraksis tilbakeført til bankene, men kvaliteten på deres daværende risikostyrings- og kontrollsystemer var ikke tilstrekkelige sett i forhold til utfordringene som fulgte av markedsutviklingen.² Bankhåndverket hadde blitt for svakt under det forutgående reguleringsregimet, og utgjorde en medvirkende årsak til bankkrisen som fulgte.

² Se for eksempel Smith-kommisjonen (1998): <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/1997-1998/dok17-199798.pdf>.

Dessuten er det problematisk at en gjennom regulering søker å realisere et annet kredittvolum enn det som følger av den latente låneetterspørselen til gjeldende utlånsrenter. Erfaring tilsier at dette stimulerer til fremvekst av gråmarkedsløsninger eller andre alternative kredittkilder.³ Også tilsynet understreker at kredittvekst som skyldes sterk etterspørsel, vanskelig kan stanses av tiltak rettet inn mot å påvirke tilbudet av kreditt.

Finans Norge mener

Utlånspraksis og kredittvurderinger bør fullt ut være bankenes eget ansvar. Regulering som søker å oppnå et annet kredittvolum enn det som følger av underliggende låneetterspørsel til gjeldende rentenivå er problematisk, og all erfaring tilsier gradvis fremvekst av kredittkilder som i mindre eller ingen grad er regulert. En annen erfaring er at langvarig utlånsregulering i seg selv svekker det selvstendige og solide bankhåndverket.

3. Behov for en vesentlig fleksibilitetskvote og tidsavgrenset forskriftsregulering

Den negative innvirkningen på bankenes risikostyring samt fremveksten av kredittkilder som omgår reguleringen vil avdempes med en vesentlig fleksibilitetskvote og en tidsavgrenset forskrift. Et tilstrekkelig rom for forsvarlig skjønnsutøvelse vil også begrense uønskede og utilsiktede fordelingseffekter og effektivitetstap. Finanstilsynet har imidlertid foreslått at den generelle fleksibilitetskvoten skal reduseres og at forskriften skal virke inntil videre, uten en bestemt opphørsdato. Tilsynet foreslår dessuten at det selv skal initiere en vurdering av endringer i eller avvikling av forskriften på et udefinert fremtidig tidspunkt. Som følge av reguleringens brede samfunnsmessige betydning, må den ha en politisk forankring, og den må overveies i sammenheng med annen politisk virkemiddelbruk. Slike vurderinger går vesentlig utenfor Finanstilsynets mandat, og det bør ikke skapes tvil om at beslutningsansvaret må ligge i Finansdepartementet. Reguleringen reiser samtidig prinsipielle problemstillinger ved at den utgjør et inngripende tiltak i form av begrensninger i disposisjonsretten til private virksomheter og den generelle avtalefriheten. Dersom boliglånsforskriften videreføres, bør Finansdepartementet beslutte en konkret utløpsdato.

Av hensyn til svært ulike, men likevel høyst kredittverdige forbrukere, må bankene fortsatt sikres et nødvendig rom for å kunne fravike forskriftens ulike vilkår. For å ha en forsvarlig margin til en kvotes maksimalnivå, må bankene normalt styre mot en avvikandel som ligger 2-3 prosentpoeng lavere enn denne. En kvote på 8 prosent begrenser derfor den reelle

³ Tidligere norske kredittreguleringer ble satt under et økende press gjennom 1970-årene, blant annet fordi det vokste frem et uregulert kredittmarked, der kreditten i stadig større grad ble kanalisert utenom bankene og utlånsreguleringene, jf. blant annet foredrag holdt av finanstilsynsdirektør Morten Baltzersen på Valutaseminaret 8.2.2013. Se også Finanstilsynets rapport "Finansielle utviklingstrekk" fra oktober 2012, som viser til at det helt frem til begynnelsen av 1990-årene eksisterte et ikke ubetydelig og forholdsvis aktivt gråmarked for kredittformidling, der husholdninger og ikke-finansielle foretak opptrådte både som långivere og låntakere.

fleksibiliteten til nær 5 prosent av innvilgede lån hvert kvartal. Bankene har i deler av 2017 hatt en kvoteutnyttelse som ligger nær, men likevel noe over 5 prosent, både i Oslo og i landet for øvrig. En utnyttelse godt under maksimalnivået må imidlertid ses i sammenheng med fjorårets kraftige omslag i boligmarkedet, men illustrerer samtidig at bankene benytter kvotene forsvarlig og ikke mer enn nødvendig. I et noe lengre perspektiv vil trolig behovet for fleksibilitet være større enn dagens benyttelse, og en generell kvote på 8 prosent vil dermed utgjøre en klar innstramning. En redusert kvote vil i mange tilfeller innebære et hinder for å utøve godt bankhåndverk, noe som særlig kan ramme visse forbrukergrupper. Etter Finans Norges vurdering bør kvoten ikke reduseres fra dagens generelle nivå på 10 prosent.

En betydelig del av fleksibilitetskvoten benyttes på yngre forbrukere i etableringsfasen med god jobbsikkerhet.⁴ Dersom slike forbrukere, som er klart kredittverdige, men som kan ha begrenset tilgang på økonomisk støtte fra nær familie, hindres i å kjøpe bolig, kan fordelingsvirkningene være betydelige. Redusert rom for skjønnsutøvelse vil også øke effektivitetstapene, blant annet gjennom begrensninger i tilpasningen til velstående husholdninger. For husholdninger med høye inntekter vil gjeldende krav til maksimal gjeldsgrad kunne virke svært begrensende, selv om vilkåret generelt samsvarer med en forsvarlig praksis. Kravet til belåningsgrad kan også være unødig begrensende for låntakere med høy formue og som av ulike årsaker har lav inntekt. Generelt skaper rigid regulering et høyt antall uforutsette virkninger, som igjen legger unødig beslag på ressurser når de som rammes søker alternative tilpasninger.

Samtidig nødvendiggjør store regionale forskjeller i aktivitets- og boligprisnivåer en vesentlig fleksibilitetskvote for landet sett under ett. I deler av landet kan markedsverdien av boliger være lavere enn samlet byggekostnad. Redusert fleksibilitet kan dermed ramme husholdninger med begrenset egenkapital som ønsker å føre opp egen bolig der taksert verdi er lavere enn byggekostnadene. Større rigiditet vil også vanskeliggjøre omstilling, for eksempel for husholdninger som har blitt rammet av det tidligere aktivitetsfallet i petroleumsrelaterte næringer. Er en husholdnings egenkapital i boligen lav, eller kanskje nær null eller negativ, og den står uten annen formue, vil et redusert rom for godt bankhåndverk kunne forhindre anskaffelse av en rimeligere bolig eller kjøp av bolig i andre deler av landet som følge av nye jobbmuligheter.

⁴ Fremkommer i spørreundersøkelse utført av Finans Norge ved årsskiftet 2017/2018, som ble besvart av nær 100 banker. Finanstilsynets boliglansundersøkelse høsten 2017 illustrerer samtidig at bankene generelt har strammet inn på sin utlånspraksis siden 2016. En høyere andel av lånene oppfyller samtlige av de kvantitative kravene, og for hvert enkelt krav er en høyere andel av lånene innenfor kriteriene sammenliknet med i 2016. Samlet sett gikk 6,5 prosent av lånene utover ett eller flere av kravene, men for yngre låntakere var antall lån som gikk utover kravene, over 18 prosent (For nærmere omtale, se Finansielt utsyn november 2017).

Forskriftsreguleringen rammer dessuten mindre næringsvirksomheter. Ved fastsettelsen av gjeldende forskrift fremkom det at bestemmelsene i forskriften også gjelder for utlån til andre enn privatpersoner, så langt de passer. En slik utvidelse av reguleringens virkeområde skaper et behov for en tilstrekkelig fleksibilitetskvote. Det er ikke sjelden at boligverdier stilles som sikkerhet for lån til mindre foretak, eksempelvis håndverksbedrifter og ved gründervirksomhet generelt. Videre har Finanstilsynet i brev til Finans Norge 24.03.17 presisert at bolig etter forskriften skal forstås som fast eiendom som er regulert til boligformål. Forskriften får dermed ikke bare innvirkning på oppførte boliger, men kan også ramme mindre boligutviklere, og dermed tilbudssiden i boligmarkedet, når tomter regulert til boligformål benyttes som pant. Ved lån til en rekke mindre foretak vil således godt bankhåndverk tilsi at forskriftens vilkår kan fravikes, selv i tilfeller «når de passer».

Både gjeldende og foreslått forskrift er nokså overordnet, men medfører av den grunn betydelige tolknings- og praktiseringsutfordringer. Utfordringene følger særlig av det høye antallet mer komplekse lånesøknadstilfeller som ikke passer inn i «standardmalen» som forskriften implisitt forutsetter. Finanstilsynet synes å erkjenne dette indirekte når det vises til at tilsynet har mottatt forespørsler om hvordan forskriften skal forstås i enkelttilfeller, og at tilsynet ikke anser det hensiktsmessig å gi detaljerte regler som dekker ethvert tilfelle, men mener bankene selv må vurdere enkeltsaker opp mot forskriftens krav. Det er isolert sett positivt at tilsynet mener bankene må benytte skjønn med hensyn til forskriftens vilkår og intensjon, men samtidig illustrerer dette både det prinsipielt og praktisk problematiske med slik regulering. Og jo flere presiseringer og krav som tilføres for å hindre omgåelse, jo større blir praktiseringskostnadene.

Etter Finans Norges syn må kostnadene for alle berørte parter avveies mot hva som anses som reguleringens nytte. I Finanstilsynets høringsnotat, både ved nåværende og forrige vurdering, fremlegges en konklusjon om at reguleringen ikke anses å medføre vesentlig økt ressursbruk for finansforetakene. Konklusjonen blir ikke begrunnet, men tilsynets egen henvisning til bankenes forespørsler om tolkning og praktisering er i seg selv en sterk indikasjon på at så ikke er tilfelle. Finans Norge har i 2017 mottatt et meget høyt antall spørsmål fra medlemmer, særlig mindre banker, om tolkning og praktisering, og noen av problemstillingene er videreformidlet til tilsynet. Dessuten har Finans Norge selv utformet et internt rundskriv, som ikke utgjør en bransjestandard, men som er ment som en veiledning for det store antallet medlemmer som finner praktiseringen krevende. Det er Finans Norges vurdering at denne type regulering åpenbart har en signifikant innvirkning på bankenes ressursbruk. Kostnadene for husholdninger og mindre foretak kommer i tillegg.

Departementet har i oppdragsbrevet eksplisitt bedt om at Finanstilsynet utarbeider et høringsnotat i tråd utredningsinstruksen dersom tilsynet tilrår videreføring av forskriften. Etter vårt syn har tilsynets høringsnotat mangler med hensyn til utredningsinstruksens minimumskrav, jf. nærmere omtale i vedlegg 2.

Finans Norge mener

Forslaget om å redusere den generelle fleksibilitetskvoten til 8 prosent innebærer en klar innstramning av bankenes rom for skjønnsanvendelse. Dette kan særlig ramme visse forbrukergrupper, og en slik innsnevring av bankenes handlingsrom frarådes på det sterkeste. Som et minimum må fleksibilitetskvoten videreføres på det gjeldende, generelle nivået på 10 prosent, men en kvote på 15 prosent vil styrke grunnlaget for et forutsigbart og godt bankhåndverk. Reguleringen er sterkt inngripende, og Finansdepartementet bør derfor beslutte en tidsbegrensning. Dersom Finansdepartementet likevel ikke skulle fastsette en utløpsdato, bør det ikke være opp til Finanstilsynet å initiere en fornyet vurdering av forskriften. Dette ansvaret må ligge i departementet.

4. Merknader til foreslått forskrift

4.1 Til § 1 Virkeområde:

Annet ledd

Det fremgår av forskriften annet ledd at lån med pant i fritidsbolig skal anses som pant i bolig. Tilsynet fremstiller dette som en presisering, men forslaget utgjør etter vårt syn en realitetsendring ettersom bolig etter gjeldende forskrift skal forstås som fast eiendom regulert til boligformål, jf. Finanstilsynets brev 24.03.17. Finans Norge har imidlertid ingen innvendinger mot forslaget.

Tredje ledd

Finans Norge støtter i utgangspunktet forslaget om å unnta seniorlån fra forskriften §§§ 3, 4 og 7, men har flere innvendinger til foreslått ordlyd:

EUs boligkredittdirektiv er fortsatt ikke implementert i norsk rett. Et forslag til ny finansavtalelov ble i fjor høst sendt på høring, men unntaket i direktivets artikkel 3 nr. 2 var ikke inntatt i lovforslaget. Forskriften § 1 tredje ledd vil dermed i praksis utgjøre en gjennomføring av bestemmelsen. Unntaksbestemmelsen bør imidlertid innføres på en direktivtro måte.

Unntaket i boligkredittdirektivet artikkel 3 nr. 2, som også omtales i fortalen pkt. 16, er etter ordlyden ikke begrenset til å gjelde seniorlån. Bestemmelsen gjelder lån gitt som engangsbeløp eller periodiske utbetalinger mm. mot sikkerhet i bolig eller i beløp fra salg av bolig og hvor kredittgiver ikke krever tilbakebetaling før en eller flere bestemte livshendelser inntreffer. Lån knyttet til livshendelser som død eller permanent utflytting fra boligen er i hovedsak aktuelle for pensjonister eller personer som nærmer seg pensjonsalder, men kan også ha relevans for enkelte andre grupper, eksempelvis yngre uføre med betydelige boligverdier. Hvorvidt slike produkter skal tilbys og eventuelt hvilke grupper som skal få tilbud, bør være opp til det enkelte finansforetak å vurdere. Det er finansforetaket som fullt ut bærer risikoen for boligens verdi ved forfall (når livshendelsen inntreffer). Finans Norge

mener følgelig at aldersgrensen på 60 år bør slettes fra ordlyden i § 1 tredje ledd. I praksis vil det likevel være slik at alder typisk får betydning i kredittvurderingen.

Finans Norge mener videre at vilkåret «uten arbeidsinntekt» må utgå. Kundens inntekt har for slike lån ingen betydning for lånesøknaden siden renter og avdrag ikke skal betjenes løpende. Dessuten er vilkåret uansett for strengt. Finans Norge antar at begrepet «arbeidsinntekt» har tilsvarende tolkning som i skatteloven § 5-10 flg. I så fall vil de fleste inntekter, honorarer og godtgjørelser falle innunder ordlyden, for eksempel godtgjørelser for styreverv i sameier/borettslag, inntekt for utøvelse av vergeoppdrag og liknende. Det er et paradoks at den enkelte gjennom nye pensjonsregler gis insentiver til å stå i inntektsgivende arbeid lengre enn tidligere, og samtidig vil kunne bli forhindret fra å oppta et seniorlån. Finans Norge kan vanskelig se at intensjonen med vilkåret er å stimulere lånsøkere til å frasi seg arbeidsinntekter. Etter vårt syn bør vilkåret bortfalle, men alternativt bør det fastsettes en terskelverdi som gjør det mulig for en seniorlåntaker å ha motta visse arbeidsinntekter.

Videre mener Finans Norge at det bør være unødvendig å slå opp i boligkredittdirektivet for å finne regelens virkeområde. Vilråene i boligkredittdirektivet artikkel 3 (2) bokstav a i) bør derfor innarbeides i forskriftens ordlyd.

For øvrig legger vi til grunn at slike lån ikke skal rapporteres under fleksibilitetskvoten etter § 8, med mindre lånet eventuelt overstiger 85 prosent av forsvarlig verdigrunnlag etter § 5 Belåningsgrad. Vi stiller spørsmål ved om dette bør fremgå av forskriften § 8.

4.2 Til § 2 Dokumentasjon av kredittvurdering

I Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for forbrukslån pkt. 2 oppstilles krav om at «Gjeldsopplysninger bør alltid sjekkes mot gjeldsregister». Finans Norge foreslår tilsvarende presisering i boliglånsforskriften, men da med følgende ordlyd:

«Gjeldsopplysninger bør alltid sjekkes mot *gjeldsinformasjonsforetak*.»

4.3 Til § 3 Betjeningsevne

I bestemmelsen oppstilles krav om at ved fastrentelån skal finansforetaket legge inn en renteøkning på fem prosentpoeng fra det aktuelle rentenivået ved utløpet av rentebindingperioden. Finans Norge er av den oppfatning at dersom kunden inngår et fastrentelån hvor renten bindes i 10 år eller mer, bør kravet bortfalle. Lang rentebindingstid demper markert låntakers risiko, og samtidig utgjør et påslag på fem prosentpoeng på et langsiktig rentenivå normalt et strengere krav enn samme påslag på et kortsiktig rentenivå. Låntakere som (alt annet likt) tar lavere risiko gjennom langsiktig rentebinding blir altså pålagt det strengeste betjeningsevnekravet. Foruten å være et urimelig krav, gis et uheldig insentiv til å unngå fastrentelån med lang bindingstid.

4.4 Til § 4 Gjeldsgrad

Vilkåret om at finansforetaket ikke kan innvilge lån som bidrar til at kundens samlede gjeld overstiger fem ganger «brutto årsinntekt» foreslås videreført. Inntektsbegrepet er presisert i Finanstilsynets rundskriv 23/2016 om gjeldende boliglånsforskrift: «Ved beregningen skal foretakene legge til grunn personinntekten slik den er definert i skatteloven, eventuelt alminnelig inntekt før minstefradrag og personfradrag.»

Finans Norge slutter seg ikke til synspunktet om at beregningen skal baseres på personinntekten etter skatteloven. Gjeldsgraden er et uttrykk for kundens gjeldsbetjeningsevne, og i vurderingen av betjeningsevne, jf. § 3, må alle kundens relevante inntekter og utgifter tas hensyn til. Finansforetaket bør også foreta en forsvarlig vurdering av hva som kan anses som påregnelige inntekter fremover. I inntektsbegrepet som tilsynet har lagt til grunn, vil skattepliktige engangsbonus og andre inntekter som kan variere betydelig fra år til år, inngå med fullt beløp. Faste, skattefrie inntekter fra husleie, barnetrygd og kontantstøtte vil derimot ikke inngå. Heller ikke kjente og dokumenterbare endringer i inntekt som følge av jobbskifte eller endringer i stillingsbrøk og liknende, vil være reflektert i en historisk skattemessig inntektsstørrelse. Etter vårt syn vil Finanstilsynets foretrukne inntektsbegrep i svært mange tilfeller gi en feilaktig utmåling av gjeldsbetjeningsevnen/gjeldsbelastningen. Det er dessuten vanskelig å se det logiske i at eksempelvis skattepliktig husleie skal telle med for kunder som leier ut mer enn 50 prosent av sin bolig, mens skattefrie husleieinntekter for kunder som leier ut mindre enn 50 prosent av boligen skal utelukkes.

Etter Finans Norges vurdering bør finansforetakene kunne legge til grunn samme inntektsbegrep ved beregning av gjeldsgrad etter § 4 som ved beregning av betjeningsevne etter § 3. Subsidiært bør ordlyden presiseres slik at det fremkommer at skattefrie husleieinntekter, barnetrygd og kontantstøtte kan inntas ved beregning av brutto årsinntekt.

4.5 Til § 8 Flexibilitet

Flexibilitetskvotens beregningsgrunnlag er verdien av innvilgede lån hvert kvartal. Ordlyden «*innvilgede lån hvert kvartal*» gjør bestemmelsen vanskelig å praktisere ettersom bankene gjennomgående ved hver innvilgelse ikke kjenner den samlede verdien av nye boliglån ved kvartalets slutt. Ved tidspunktet for et lånetilsagn vet bankene heller ikke om og når endelig avtale med kunden blir inngått. Mange kunder innhenter også lånetilbud fra flere banker, slik at for mange avgitte lånetilsagn realiseres ingen utbetaling. Den samlede og betydelige usikkerheten gir et vesentlig mindre rom for fleksibilitet enn det prosentsetsen i forskriften tilsier. For å lette praktiseringen av fleksibilitetskvoten bør etter vårt syn ordlyden endres fra «*innvilgede lån hvert kvartal*» til «*innvilgede lån i forrige kvartal*».

Finans Norge mener

Vilkårene til alder og fravær av arbeidsinntekt bør utgå i § 1 tredje ledd. I § 3 bør kravet om å pålegge en renteøkning på 5 prosentpoeng fra rentenivået ved en rentebindingsperiodes

utløp bortfalle når bindingsperioden er 10 år eller lengre. Samme inntektsstørrelse bør ligge til grunn for beregning av gjeldsgrad som ved utmåling av betjeningsevne, jf. §§ 3 og 4. Flexibilitetskvotens beregningsgrunnlag bør være innvilgede boliglån i forrige kvartal, jf. § 8.

5. Avsluttende merknader

Siden mars i fjor har boligprisene avtatt med nær 2 prosent for landet sett under ett, og i Oslo har boligprisene falt med om lag 6½ prosent i samme periode. I lys av en prisoppgang i hovedstaden på 26 prosent gjennom 2016, som ga et markert løft i boligbyggingen, var nok en korreksjon i 2017 forventet. Iverksettelsen av en skjerpet boliglånsforskrift var trolig en utløsende faktor for omslaget, og forskriften kan også ha forsterket korreksjonen. Samtidig må omslaget ses i sammenheng med andre drivkrefter, som foruten et økt boligtilbud blant annet omfatter sterk reduksjon i arbeidsinnvandringen fra EØS-området, skift i boligprisforventninger og redusert mulighetsrom for videre vekst når prisnivået nærmer seg eller overstiger mange husholdningers boligkjøpekraft.

Med det markerte boligprisfallet i hovedstaden har etter vårt syn begrunnelsen for forskriftens særskilte Oslo-krav bortfalt, og gitt videreføring av forskriften, støtter vi tilsynets forslag om avvikling av særkravene. Vi deler også tilsynets vurdering om at geografisk differensiering ikke er formålstjenlig, og dessuten innebærer slik differensiering unødig kompleksitet.

Tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld har vært stabil og nær 6½ prosent gjennom hele 2017, men avtok til 6 prosent i februar i år. Til tross for en nær sammenheng mellom boligpriser og husholdningsgjeld, varierer veksten i førstnevnte vesentlig mer enn sistnevnte. Likevel, og som fremhevet av både Finanstilsynet og Norges Bank, vil svak boligprisutvikling gradvis trekke ned gjeldsveksten. Tilsynet anfører også at forskriftens innretting og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den risiko som reguleringen skal bidra til å redusere. På bakgrunn av omslaget i boligmarkedet er det Finans Norges vurdering at en redusert fleksibilitetskvote ikke utgjør en forholdsmessig forskriftsendring. Vi vil også bemerke at Norges Bank anfører at forskriften bør videreføres i sin nåværende form, uten de særskilte Oslo-kravene, og at fleksibilitetskvoten på 10 prosent synes godt tilpasset dagens situasjon og bør videreføres.⁵

Av hensyn til det store antallet forbrukere som ikke oppfyller samtlige forskriftsvilkår, men som likevel er høyst kredittverdige, mener Finans Norge at kvoten som et minimum bør videreføres på 10 prosent. En økning til 15 prosent vil imidlertid styrke grunnlaget for et godt og forutsigbart bankhåndverk.

⁵ I brev 09.02.18 til Finanstilsynet og i brev 11.04.18 til Finansdepartementet.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Idar Kreutzer
administrerende direktør

Erik Johansen
direktør

Vedlegg 1:

Alternative virkemidler for en balansert utvikling i boligpriser og husholdningsgjeld

Det er en nær sammenheng mellom utviklingen i boligpriser og husholdningsgjeld. Vekselvirkninger mellom de to størrelsene gjør seg gjeldende, men virkningen fra boligpriser til låneetterspørsel utgjør trolig den sterkeste kausale mekanismen.⁶ Med boligprisene som hoveddrivkraft for husholdningenes låneetterspørsel, vil tiltak som demper boligprisveksten også være de mest effektive for å fremme en bærekraftig gjeldsbelastning i husholdningene. Innretting av ulike politiske virkemidler med kraftfull effekt på virkemåten til boligmarkedet fordrer en helhetlig tilnærming, og omfatter politiske tiltak som går utenfor ansvarsområdet til Finanstilsynet. Ansvarer ligger hos regjeringen.

Viktige endringer er gjennomført som reduserer skattefordelingen av eiendom. Blant annet er ligningsverdien på sekundærboliger økt slik at skatteforskjellen mot andre aktiva utliknes og skattefradraget for gjeldsrenter er redusert. Etter Finans Norges vurdering bør likevel ytterligere endringer gjennomføres. Blant annet bør formuesskatten avvikles, og forutsatt at den fjernes, bør en moderat statlig eiendomsskatt innføres (som erstatter den kommunale) for å utjevne øvrige beskatningsforskjeller. Foruten strukturelle endringer i skattesystemet, bør finanspolitikken innrettes konjunkturstabiliserende, og særlig bør politiske myndigheter trekke lærdom av Thøgersen-utvalgets analyser og konklusjoner.⁷ Det er nå stigende aktivitet i norsk økonomi og utsikter til at kapasitetsutnyttelsen om ikke lenge vil overstige normalnivået. Selv om pengepolitikken utgjør førstelinjeforsvaret i konjunkturstyringen, bør finanspolitikken understøtte pengepolitikken. Det kan gi sterke bidrag til en

⁶ Med vekselvirkninger menes her kombinasjonen av to effekter: (i) endringer i boligprisene som påvirker det realiserte kredittvolumet og (ii) skift i bankadferd som påvirker boligprisene, det vil si endringer i lånetilbudet for samme kundekredittverdighet. For at sistnevnte kanal skal ha en klar makroeffekt, må skiftet i utlånspraksis for uendret kundekredittverdighet ha en viss signifikans og omfatte en ikke uvesentlig del av utlånsmarkedet. Den førstnevnte kanalen, der endringer i boligpriser kausalt forklarer endringer i kredittvolumet, inneholder generelle mekanismer som ventes å virke til enhver tid, og omfatter i hovedsak virkningen fra boligprisendringer til endret låneetterspørsel, både via omsetning av boliger og refinansiering av eksisterende boliglån. Refinansieringskanalen kan innebære at en låneøkning benyttes til boligkjøp, og således bidra til ytterligere boligprisøkning. Effekten initieres imidlertid av et skift i boligprisene, og kredittmarkedet muliggjør at den opprinnelige boligprisøkningen kan bli forsterket. Men merk at mekanismen verken medfører eller forutsetter noen endring i bankadferden - kanalen er ikke avhengig av en endring i utlånspraksis. Det skal imidlertid ikke utelukkes at endrede boligpriser tidvis kan påvirke bankadferden, slik at lånetilbudet endres for gitt kundekredittverdighet med mulig tilbakevirkning på boligmarkedet.

⁷ Jf. NOU 2015:9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi - Praktisering av handlingsregelen. Thøgersen-utvalget belyste her finanspolitikken innretting fra og med innføringen av handlingsregelen i 2001. Ifølge utvalget ble den tiltakende oljepengetrukk i denne perioden en viktig drivkraft bak den langvarige konjunkturoppgangen i 2000-årene, som sammenfalt med en kraftig vekst i etterspørselen fra petroleumsnæringen. Finanspolitikken forsterket dermed det positive og kraftige etterspørselssjokket fra petroleumsvirksomheten.

balansert utvikling i boligpriser og husholdningsgjeld. Det må ikke tapes av syne at penge- og finanspolitikken er atskillig mer effektive stabiliseringsverktøy enn bankregulering.

Samtidig må regjeringen rette ytterligere oppmerksomhet mot tilbudssiden i boligmarkedet generelt og byggekostnadene spesielt. På lang sikt blir boligprisene bestemt av de samlede byggekostnadene. Produktivitetsutviklingen i byggebransjen har lenge vært svak, og bidrar til å trekke boligprisene opp. Regulatoriske byggekrav har trolig vært en medvirkende faktor, men det er også pekt på virkningen av for komplekse verdikjeder og for liten utnyttelse av stordriftsfordeler. Befolkningsvekst og en stigende andel av befolkningen bosatt i byer og tettbygde strøk innebærer dessuten at tomteknapphet i pressregioner får større gjennomslag i de totale boligutviklingskostnadene. Storby- og arbeidsmarkedsområder har vokst, ofte på tvers av kommunegrenser, men uten en tilstrekkelig infrastrukturensatsing.

En politikk for billigere boligbygging har således grenseflater til en rekke andre politikfelt, som blant annet utdanningspolitikk for byggfag, samferdselspolitikk, konkurransepolitikk og kommunalpolitikk. Som produktivitetskommissjonen har påpekt, er det svært viktig å knytte sammen bolig- og arbeidsmarkedsområder, og det er behov for en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.⁸ Økt samferdselsatsing i pressregioner vil dessuten redusere betydningen av tomteknapphet ved å gjøre storbyene effektivt sett større gjennom redusert reisetid. Ifølge Konkurransetilsynet vil mer effektive og forutsigbare reguleringsprosesser samt styrket tomtetilgang i byregionene øke konkurransen blant boligutviklere.⁹ Med forsterket konkurranse heves normalt også produktivtetsveksten. Dessuten er det viktig å stimulere til økt skalerbarhet blant boligprodusenter. Det er den samlede virkningen av en rekke tiltak som markert vil kunne dempe de totale byggekostnadene.

Finans Norge mener

Gjeldsbelastningen i husholdningene blir av norske myndigheter vektlagt som den største og alvorligste sårbarheten i det norske finansielle systemet. Husholdningenes låneetterspørsel er nær knyttet til boligprisutviklingen, og det er de samlede byggekostnadene som over tid bestemmer boligprisene. En politikk som skal gi en bærekraftig utvikling i boligpriser og husholdningsgjeld må således bidra til å redusere de samlede boligutviklingskostnadene. Regjeringen fremmet i juni 2015 en strategi for boligmarkedet, der formålet var å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boligpriser og gjeld gjennom raskere, enklere og billigere boligbygging.¹⁰ Strategien inneholder de viktigste analysene og målsettingene og bør ytterligere konkretiseres, videreutvikles og iverksettes.

⁸ Jf. NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd — Produktivitetskommissjonens første rapport.

⁹ Jf. Konkurransetilsynets rapport «Konkurransen i boligutviklermarkedet», publisert 10.2.2015.

¹⁰ Jf. rapporten «Strategi for boligmarkedet», publisert 15.06.2015.

Vedlegg 2:

Utredningsinstruksen og behovet for samfunnsøkonomiske analyser av finansregulering

I Finans Norges høringsuttalelse (avgitt 26.10.16) om boliglånsforskriften ved forrige vurdering, understreket vi at graden av måloppnåelse og omfanget av virkninger burde ha vært grundig drøftet innenfor rammeverket av en samfunnsøkonomisk analyse, i tråd med utredningsinstruksen. Finans Norge har merket seg at Finansdepartementet i oppdragsbrevet til Finanstilsynet 06.11.17 eksplisitt ber om at tilsynet denne gang utformer et høringsnotat i tråd med utredningsinstruksen dersom videreføring av reguleringen foreslås.

I utredningsinstruksen er det etablert minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål som alltid skal besvares:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal blant annet omfatte virkninger for alle som berøres, og den skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen skal blant annet baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål. Boliglånsforskriften innebærer prinsipielle problemstillinger og må påregnes å ha en rekke effekter. Mange av virkningene vil vanskelig la seg tallfeste, men de bør vurderes, og må inngå i en avveining av nytte og kostnader.

I en utredning av en slik inngripende regulering bør det etter vårt syn stilles flere grunnleggende spørsmål. For eksempel: Medfører reguleringen sentrale prinsipielle problemstillinger og kan den bryte med andre bærende prinsipper? Hva er konsekvensen av å forsøke å realisere et annet kredittvolum enn det som følger av etterspørselen for gjeldende pris (rente)? Hvordan påvirker reguleringen bankenes risikostyring og ressursbruk? Hva er konsekvensen dersom reguleringen blir langvarig? Hvilke effekter bør overveies i lys av historiske erfaringer? Hvilke fordelingsvirkninger og effektivitetstap medfører reguleringen (jf. Norges Banks brev av 04.05.15 og 21.10.16)? Hvilke konsekvenser har reguleringen for næringsvirksomhet generelt og små foretak spesielt? Kan forskriften ha en negativ innvirkning på boligmarkedets tilbudsside – i strid med målsettingen i regjeringens boligmarkedsstrategi? Og ikke minst: Hvilke alternative tiltak bør vurderes?

Med hensyn til alternative tiltak viser imidlertid Finanstilsynet til pengepolitikk og boligbeskatning som eksempler på andre politikkområder som påvirker boligpriser og husholdningsgjeld, men påpeker at virkemidlene ligger under andre myndighetsorganers ansvarsområder. Tilsynet gir ingen uttømmende vurdering av alternative tiltak, og Finans

Norge ser det heller ikke som tilsynets rolle å gi en utførlig analyse av ethvert alternativt tiltak, men en overordnet betraktning av mulige virkemidler kunne og burde ha blitt synliggjort. Etter Finans Norges vurdering har uansett Finansdepartementet et ansvar for å sikre et bredt og godt beslutningsgrunnlag.

Ved forrige vurdering av boliglånsforskriften, fremhevet Regelrådet i sin høringsuttalelse (24.10.16) at Finanstilsynets konsekvensutredning hadde svakheter med hensyn til utredningsinstruksens minimumskrav og krav til omfang og grundighet.¹¹ Etter Finans Norges vurdering blir enkelte av spørsmålene 1-6 ovenfor besvart i siste utredning, men også denne har etter vårt syn mangler sett opp mot instruksens minstekrav.

Finans Norge mener

Oppfølging av utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser bør generelt ligge til grunn for regulering av finansnæringen og især ved direkte myndighetsregulering av bankenes kjernevirksomhet. Etter vårt syn har imidlertid Finanstilsynets høringsnotat mangler med hensyn til utredningsinstruksens minimumskrav.

¹¹ Jf. <http://regelradet.no/wp-content/uploads/2016/10/Uttalelse-til-forslag-om-endring-og-viderefring-av-forskrift-om-krav-til-nye-utln-med-pant-i-bolig.pdf>.