



Regeringen
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 [Diarienummer]

Framställning till regeringen mikrodatabas

2013-01-31

ESTABLISHED 1668

Framställning om lagändringar till stöd för en fördjupad finansiell analys i syfte att förhindra finansiella kriser

Riksbanken föreslår att regeringen tillsätter en utredning som ska föreslå lagändringar som möjliggör

- att uppgifter om hushållens tillgångar och skulder kan tillföras den databas som föreslås i betänkandet "En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna" (SOU 2012:79).
- att uppgifter i ovan nämnda databas rörande icke-finansiella företag och hushåll som samlas in med stöd av riksbankslagen kan användas tillsammans med uppgifter som samlas in eller finns tillgängliga för andra ändamål än övervakning och tillsyn hos vissa andra myndigheter.
- att uppgifter om hushållens tillgångar och skulder ges ett starkt skydd under lång tid.

En hög skuldsättning hos hushåll och företag medför risker för hela det finansiella systemet. En finansiell kris innebär stora kostnader i form av produktionsbortfall, arbetslöshet och urholkade statsfinanser. Detta har tydligt illustrerats av de senaste årens skuldkriser i Europa.

Skuld tillväxten har en längre tid varit hög i Sverige. För att på ett effektivt sätt kunna bedriva ett krisförebyggande arbete krävs en djupgående analys av hushållens och företagens skulder samt av enskilda systemviktiga finansiella företags utlåning till dessa. Idag är de uppgifter som möjliggör sådan analys antingen inte tillgängliga eller saknas helt.

I många andra länder finns detaljerade uppgifter som möjliggör att man där kan göra bättre analyser och säkrare bedömningar av den privata skuldsättningen.

■ Riksbanken anser att detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder väsentligt skulle stödja en fördjupad finansiell analys och stärka Riksbankens bedömningar i stabilitetsarbetet. Riksbanken ges då bättre förutsättningar att på ett tidigt stadium identifiera uppbyggnaden av risker i det finansiella systemet och i förlängningen att förebygga finansiella kriser.

De uppgifter om hushållens tillgångar och skulder som behövs i arbetet att förebygga finansiella kriser är känsliga och behöver därför förses med starkt skydd. Med det förfarande som föreslås i denna framställning bedöms riskerna för den enskildes integritet att vara små. Den potentiella kostnad som finanskriser kan medföra är å andra sidan mycket stor, med omfattande välfärdsförluster för samhället.

Riksbanken anser därför att det innebär en betydande vinst för samhället om detaljerade uppgifter rörande hushållens tillgångar och skulder kan ställas till förfogande i Riksbankens arbete att förebygga finansiella kriser.

1. Bakgrund

1.1 Finansiella kriser medför stora kostnader för samhället

Om följden av en hög skuldsättning i den privata sektorn blir en finansiell kris, leder detta till stora kostnader för samhället. En internationell studie av BIS¹ pekar mot att finansiella kriser medför stora produktionsbortfall och välfärdsförluster i termer av BNP². Statsfinanserna påverkas negativt på grund av minskade skatteintäkter och genom de kostnader som staten måste bära för att rekapitalisera insolventa finansiella institut. Ekonomiska svårigheter för skuldsatta hushåll, arbetslöshet och social utslagning är andra exempel på allvarliga effekter av en finanskris.

Det är ett stort ansvar för alla berörda myndigheter att vidta förebyggande åtgärder som minskar risken för att nya finansiella kriser uppstår.

I Sverige har framförallt hushållens skulder växt under en lång rad av år. Skuldnivån för hushållen har fördubblats på en tioårsperiod. Då finansiella kriser normalt föregås av en hög skuld tillväxt, är behovet nu mycket stort av att närmare kunna analysera och bedöma de finansiella risker som den privata skuldsättningen för med sig.

1.2. Underlaget för analys av riskerna i bankernas utlåning är otillräckligt

Uppgifterna om den privata skuldsättningen är idag inte tillräckligt detaljerade för de analyser av finansiella risker som behöver göras. Idag redovisas bankernas utlåning endast samlat för hela hushållssektorn. Det gör att det i dag är omöjligt att analysera hur skulderna är fördelade bland hushåll med olika ekonomisk bärkraft.

Riksbanken behöver löpande kunna analysera hur stora låntagargrupper som kan förväntas få svårigheter med att uppfylla sina åtaganden vid händelser som ökad arbetslöshet, prisfall på bostäder eller kreditåtgärningar. För detta krävs möjlighet att analysera sambanden mellan skuldsättning, inkomster och reala och finansiella tillgångar på hushålls- och företagsnivå.

Ett exempel på sådana analyser är en studie inom Riksbanken från 2006³, som visade att svenska hushåll vid den tidpunkten hade stor motståndskraft mot stigande räntor och/eller ökad arbetslöshet. Studien går inte att upprepa i dag eftersom uppgifter saknas om hushållens förmögenhetsvärden efter det att förmögenhetsskatten avskaffades.

För att kunna göra meningsfulla stresstester av det finansiella systemet är det nödvändigt att Riksbanken har tillgång till detaljerade uppgifter om hushållens och företagens ekonomiska förhållanden. Hur stora kreditförluster bankerna riskerar att göra under olika betingelser, vilka spridningseffekter som uppstår är frågor som Riksbanken måste kunna bedöma utifrån ett fullgott statistiskt underlag.

Det är nödvändigt att åtgärder som vidtas för att minska risken för finansiella kriser är effektiva och verkningfulla. Olika systemriskåtgärder, som till exempel bolånetak, amorteringskrav, gränser för lån i förhållande till inkomst, kapitalkrav med mera

¹ An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, Basel Committee on banking supervision, augusti 2010.

² Enligt BIS beräkningar riskerar BNP permanent bli ca 6 procent lägre efter en finansiell kris (medianvärde)

³ Swedish households' indebtedness and ability to pay – a household level study, av Martin W Johansson och Mattias Persson, PoV 3:2006.

■ behöver därför kunna analyseras, vilket inte kan göras idag. Genom detaljerade uppgifter om hushållens låneskulder kan effekter av sådana åtgärder beräknas, samtidigt som det är möjligt att göra utvärderingar i efterhand.⁴

Det är mycket viktigt att analyser av det här slaget kan göras inte bara avseende den finansiella sektorn sammantaget. Det är också nödvändigt att liknande analyser kan göras avseende enskilda större systemviktiga finansiella företag då dessa kan påverka stabiliteten i hela det finansiella systemet. Att kunna identifiera sårbarheten i olika institut är en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt stabilitetsarbete. För analys av det enskilda finansiella företagets utlåning behövs uppgifter om såväl icke-finansiella företags som privatpersoners skulder.

Behovet att analysera finansiella förhållanden på hushålls- och företagsnivå har identifierats i andra länder än Sverige. I dagsläget är dock Sverige i ett sämre läge att genomföra sådana analyser än många andra länder. I Norge och Danmark finns tillgång till uppgifter om hushållens skulder och förmögenheter på individnivå som kan användas i analyser av privat skuldsättning. Inom EU har fjorton länder ett kreditregister för kreditupplysningsändamål hos centralbanken, ett s.k. centralt kreditregister, vilket ger en möjlighet att mer noggrant analysera strukturen hos låneskulder.

2. Överväganden

2.1 Ny insamling av uppgifter om tillgångar och skulder från finansiella företag

För att möjliggöra de analyser och bedömningar som beskrivits ovan behövs ny statistik rörande hushållens tillgångar och skulder. Riksbanken avser därför samla in sådana uppgifter från de finansiella företagen med stöd av 6 kap. 9 § första stycket riksbankslagen. Nyinsamlingen avser då:

- Aktuella årsuppgifter om hushållens tillgångar och skulder. Dessa uppgifter motsvarar i huvudsak sådana uppgifter som låg till grund för förmögenhetsbeskattningen fram till 2008.
- Mer detaljerade och frekventa uppgifter om hushållens och icke-finansiella företags skulder i form av lånebelopp, amorteringar, räntor, säkerheter m.m..

Riksbanken avser att låta Statistiska Centralbyrån, SCB, utföra insamling och sammanställning av dessa uppgifter.

2.2 Den föreslagna databasen för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna bör utvidgas med uppgifter om hushållens tillgångar och skulder

I betänkandet ”En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna” (SOU 2012:79) föreslås en ny lag om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Riksbanken välkomnar förslaget, som underlättar en samordnad och effektiv insamling, bearbetning och användning av uppgifter som Riksbanken, Finansinspektionen och SCB var och en behöver i sin verksamhet. Begränsningen är

⁴ Ett exempel på hur detaljerade hushållsdata kan användas i detta syfte finns i följande studie från den spanska centralbanken om hur kontracykliska kapitalkrav påverkat spanska bankers utlåning; Gabriel Jimenez, Steven Ongena, José-Luis Peydro och Jesus Saurina, Macropprudential policy, countercyclical bank capital buffers and credit supply: Evidence from the Spanish Dynamic Provisioning Experiment, manuscript Bank of Spain.

■ dock att endast uppgifter på aggregerad nivå får ingå i databasen. I lagförslaget 5 § sägs nämligen att personuppgifter i personuppgiftslagens (PUL 1998:204) mening inte får behandlas i databasen. Detta gör att sådana personuppgifter som Riksbanken avser att samla in med stöd av riksbankslagen och som behövs för den fördjupade finansiella analysen inte kan lagras och bearbetas med hjälp av den föreslagna databasen.

För att på ett effektivt sätt kunna använda insamlade uppgifter är det centralt att dessa kan lagras i den föreslagna databasen. Då säkerställs att uppgifterna kan användas i Riksbankens arbete både vad gäller finansiell stabilitet och penningpolitik, och att Finansinspektionen då också får tillgång till uppgifterna. Mot denna bakgrund behöver sådana författningsändringar övervägas som möjliggör för SCB att på uppdrag av Riksbanken och Finansinspektionen utföra insamling av uppgifter om hushållens tillgångar och skulder där uppgifterna tillförs den föreslagna databasen för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna.

2.3 Samanvändning med uppgifter som samlas in för andra ändamål

Uppgifter avseende hushåll och icke-finansiella företag som samlas in med stöd av Riksbankens och Finansinspektionens författningar behöver kunna sammanvändas med uppgifter som i annat syfte än övervakning och tillsyn samlats in hos andra myndigheter. Detta behövs för att analysen ska kunna bli heltäckande.

För att uppgifterna om hushållens tillgångar och skulder ska vara kompletta behöver även uppgifter från andra myndigheter, som Riksgälden, CSN, Pensionsmyndigheten, m.fl. kunna utnyttjas i analysen. Andra exempel på uppgifter som behövs i analyserna är fastighetsinnehav, inkomster, arbetsmarknadsuppgifter, balans- och resultaträkningsuppgifter, m.m. Det är uppgifter som finns hos SCB.

Det är således nödvändigt att vissa uppgifter som finns hos andra myndigheter, men som samlas in för andra ändamål, kan användas i samband med Riksbankens fördjupade finansiella analys. Det behöver därför särskilt redas ut hur uppgifter som samlas in för skilda ändamål kan föras samman till grund för den fördjupade finansiella analysen.

Mot denna bakgrund behöver sådana författningsändringar övervägas som medför att uppgifter som samlas in för andra ändamål än övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna kan sammanvändas med uppgifter som samlas in för detta ändamål.

2.4 Skydd för uppgifterna under lång tid

Detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder är känsliga ur integritetssynpunkt och det finns ett starkt behov att sådana uppgifter skyddas. Riksbanken behöver dock i sin fördjupade finansiella analys inte ha kännedom om enskilda privatpersoners identitet. Riksbanken behöver endast tillgång till de aggregerade sammanställningarna av statistiken som ska ligga till grund för Riksbankens analyser och bedömningar. För att dessa sammanställningar ska kunna göras behöver uppgifterna finnas samlade på personnivå. Men det är endast SCB som behöver känna till personernas identitet i den gemensamma databasen, då i syfte att koppla de relevanta uppgifterna till rätt person.

■ Vidare är det viktigt att skyddet för uppgifterna är starkt under lång tid eftersom analysen som de ligger till grund för kan förväntas komma att göras under lång tid framöver.

Mot denna bakgrund behöver sådana författningsändringar övervägas som medför att de detaljerade uppgifterna till stöd för den fördjupade finansiella analysen ges ett starkt skydd under lång tid.

3. Stor samhällsnytta av den nya statistiken

Trots ett starkt skydd kan uppgifter om hushållens tillgångar och skulder röjas eller missbrukas. Insamlingen av sådana uppgifter kan därför innebära ökad risk för den enskildes integritet.

Det är därför viktigt att största vikt läggs vid åtgärder som minskar dessa integritetsrisker. Med det förfarande som föreslås och med de stränga regler som gäller för hanteringen av personuppgifter bedöms riskerna för att uppgift om enskild röjs eller missbrukas, vara fortsatt små. Den potentiella kostnad som finanskriser kan medföra är å andra sidan mycket stor, med omfattande välfärdsförluster för samhället under mycket lång tid och personliga tragedier för enskilda medborgare.

Riksbanken anser därför att det är en betydande vinst för samhället om det underlag som beskrivits ovan kan ställas till förfogande i Riksbankens arbete att förebygga finansiella kriser.