



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 2011-651-AFS

## ■ Utredning om upprättande av mikrodatabas

### Förslag till beslut

Direktionen föreslås besluta

- att Riksbanken genomför en utredning om upprättande av en finansiell mikrodatabas enligt nedan
- att avdelningscheferna för AFS och APP ges i uppdrag att vidta de nödvändiga åtgärderna för utredningens genomförande

### Bakgrund

Riksbanken har under flera år analyserat låntagare i de svenska bankerna i syfte att bedöma hur skuldsättning och betalningsförmåga kan komma att påverka den finansiella stabiliteten. För dessa analyser är tillgången till detaljerad information om de svenska hushållens och företagens skulder och tillgångar viktig. De står i dagsläget för cirka hälften av de svenska bankernas utlåning, vilket innebär att de utgör de enskilt viktigaste låntagargrupperna i det svenska finansiella systemet. Tillgången till sådan information kan också ha betydelse för den penningpolitiska analysen, eftersom relationen mellan skulder och tillgångar kan påverka sparande och konsumtion.

Fram till år 2007 användes Hushållens ekonomi (HEK)<sup>1</sup> för att analysera skuldsättningen hos svenska hushåll. Undersökningen gjorde att Riksbanken kunde utföra stresstest och bedöma betalningsförmågan på hela fördelningen av svenska hushåll givet olika makroekonomiska scenarier. I och med avskaffandet av förmögenhetsskatten fick inte SCB längre tillgång till komplett information om hushållens totala skulder och tillgångar. Detta innebär att HEK:en inte längre är en användbar mikrodatakälla för stabilitetsanalys av svenska hushåll.

Dessutom saknas underlag för att analysera frågor relaterade till företagens skulder och tillgångar. Under finanskrisen aktualiserades frågan om huruvida minskad kreditgivning till företag berodde på att bankerna inte gav lån trots att företagen var kreditvärda och att det därmed rådde en kreditåtstramning i Sverige. Riksbankens analys av frågan försvårades av bristen på snabb och detaljerad mikrodata över

---

<sup>1</sup> En urvalsundersökning av de svenska hushållen som årligen utförs av SCB.

■ företagens skulder och tillgångar. Det finns även andra viktiga låntagargrupper där nuvarande analysunderlag är otillräckligt.

Slutsatsen av de senaste årens arbete på Riksbanken är att bristen på mikrodata med information om låntagare i svenska banker utgör ett allvarligt hinder för analys av den finansiella stabiliteten. Mer specifikt innebär det att Riksbanken inte kan bedöma dels hur nuvarande betalningsförmåga för olika låntagargrupper ser ut, dels hur den kan komma att påverkas givet olika makroekonomiska scenarier. Dessutom försvåras Riksbankens möjlighet att bedöma hur kreditgivningen fungerar i tider av stor ekonomisk oro. Sammantaget betyder databristen att osäkerheten i Riksbankens bedömning av den finansiella stabiliteten blir onödigt hög.

I Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden (RUTH) drogs slutsatsen att mikrodata på hushållens tillgångar och skulder är en förutsättning för god och systematisk analys av bostadsmarknaden. Riksbanken följer nu upp RUTH-utredningens förslag till förbättringar av statistik. Det gäller dels en mikrodatabas med uppgifter om hushållens tillgångar och skulder, dels statistik avseende fastighetssektorn.

## Behov

En fullgod analys av en låntagargrups betalningsförmåga och dess eventuella bidrag till systemrisk i det finansiella systemet kräver ingående information om respektive medlem i gruppen. För privatpersoner är oftast hushållet den mest naturliga enheten att analysera, eftersom man ofta delar betalningsansvaret för bostadsskulden, som vanligtvis utgör huvuddelen av skulderna. De viktigaste komponenterna i en analys av hushållens betalningsförmåga är inkomster, skulder och tillgångar (finansiella och reala). Genom att kunna observera dessa variabler på hushållsnivå kan man dra slutsatser till exempel om hur räntehöjningar eller inkomstbortfall kan komma att påverka betalningsförmågan för hushållet. Denna analys kan sedan användas för att bedöma den samlade risken denna grupp utgör för de banker som lånat ut pengarna. Genom att samtliga låntagargrupper analyseras på detta sätt kan man förvissa sig om att inte alltför stora risker byggs upp i det finansiella systemet. Denna analys kan inte utföras när man endast har aggregerad data att tillgå, eftersom ingen direkt koppling mellan skulder och inkomster då kan göras.

För företag är balans- och resultaträkningarna de mest centrala delarna som behövs för att bedöma betalningsförmågan. De goda möjligheterna i Sverige att koppla individer till företag gör också att det går att analysera hur störningar i företagssektorn kan förväntas påverka olika grupper av hushåll och olika delar av landet.

Dessutom kan det finnas möjligheter att utveckla analysen med hjälp av det svenska lägenhetsregistret. Genom att länka transaktionsdata på bostäder till specifika hushåll och deras inkomster och skulder skulle en än mer djuplodande analys av hur olika hushåll fattar beslut om skuldsättning och boende möjliggöras. Lägenhetsregistret skulle eventuellt också kunna användas för att skapa ett så kallat "repeated sales"-index vilket skulle kunna ge ytterligare information om prisutvecklingen på svenska lägenheter.

Bankernas utlåning går även till hushåll och företag i övriga Norden, Baltikum, Tyskland och Storbritannien. Även om inga av dessa grupper enskilt är lika stor som svenska hushåll och företag så finns det ett behov av att kunna analysera även dessa grupper på mikronivå. Även små grupper kan få stor inverkan, vilket illustrerades

■ under finanskrisen där svenska banker påverkades av situationen i de baltiska staterna, vilka 2009 stod för cirka sex procent av de svenska bankernas utlåning.

## Uppdraget

En utredning bör tillsättas med uppdrag att analysera förutsättningarna för att åstadkomma förbättringar av underlaget för analys av hushållen och företagens tillgångar, skulder och inkomster och mot bakgrund av denna analys komma med förslag till sådana förbättringar.

Utredningen ska mer i detalj kartlägga de specifika databehov som finns i samband med upprättandet av en mikrodatabas när det gäller datainnehåll, frekvens och tidsgränser. Kartläggningen ska avse Riksbankens behov av underlag i arbetet med finansiell stabilitet och penningpolitik, men bör även omfatta Finansinspektionens behov inom sin verksamhet och eventuella möjligheter till samordning när det gäller insamlandet av relevant data.

Utredningen ska även kartlägga befintliga och potentiella datakällor för mikrodata om hushåll och företag, t.ex. åtkomst till administrativa register och insamling från finansiella företag. Grundmaterialets användbarhet för de ändamål som databasen är avsedd för behöver analyseras, t.ex. vad gäller täckning, frekvens och tidsramar. Det är viktigt att den framtida analysen kan avse hushåll och utredningen ska redovisa hur de individbaserade uppgifterna från olika källor kan sammanföras till hushåll. Det är dessutom önskvärt att hushållen kan följas över tiden.

Möjligheter att få tillgång till individuppgifter om svenska bankers kunder i utlandet ska också analyseras. Om sådana uppgifter inte kan samlas in från svenska banker ska utredningen överväga och föreslå alternativa sätt att genomföra analysen på.

Utredningen ska vidare redogöra för på vilken grund Riksbanken för statistik- och tillsynsändamål kan ta in uppgifterna till mikrodatabasen (Riksbankslagen, frivilliga överenskommelser, etc.). För Riksbanken är avidentifierade data tillräckliga under förutsättning att anonymiseringen inte förhindrar att uppgifter från olika register kan kombineras.

Utredningen ska belysa och utreda de juridiska aspekter som uppkommer vid upprättande och användning av mikrodatabasen. Upprättandet av en finansiell mikrodatabas berör, vid sidan av de juridiska frågeställningarna, även integritetsaspekter. Även sådana frågor behöver utredas och bedömas.

Utredningen behöver vidare bedöma för- och nackdelar med en mikrodatabas som är heltäckande jämfört med en databas som enbart innehåller ett representativt urval. Den vinst i form av lägre kostnader som en urvalsdatabas medger ska vägas mot de begränsningar som kan uppstå i användningen av uppgifterna.

Utredningen ska mot bakgrund av dessa kartläggningar och bedömningar lämna förslag till uppbyggnad av en mikrodatabas. Förslaget ska innebära att Riksbanken har tillgång till avidentifierade grunduppgifter i databasen i arbete med finansiell stabilitet och penningpolitik. Utredningen ska också föreslå effektivast möjliga ordning för insamling och produktion och lagring av mikrodata. Utredningen ska också uppskatta kostnaderna för förslaget.

■ Utredningen ska också lämna förslag till övriga förbättringar i statistiken för att analysera finansiell stabilitet, bland annat de förbättringar av statistiken rörande fastighetsmarknaden som har föreslagits i RUTH-utredningen, samt uppskatta kostnaderna för dessa förbättringar.

Utredningen ska även redovisa hur mikrodata för hushållen kan användas för publicering av ny offentlig statistik rörande hushållens balansräkningar och inkomster, samt analysera behovet av och möjligheterna att publicera sådan statistik även för företag.

Utredningen ska även analysera kopplingar till annan statistik rörande finansiella tillgångar och skulder, t.ex. Riksbankens Finansmarknadsstatistik, och om det är möjligt att utnyttja uppgifter från en mikrodatabas för kvalitetssäkring eller för att ersätta insamling från uppgiftslämnare. Detta är särskilt viktigt för att undvika dubblerad insamling och hålla nere uppgiftslämnarbördan.

När det gäller det framtida arbetet med en databas med mikrodata är ambitionen att denna ska upprättas och drivas av SCB på uppdrag av Riksbanken. Ett sådant arrangemang kan dock vara beroende av de juridiska möjligheterna att hantera informationen, en fråga som tas upp i utredningen "Vissa frågor angående Finansmarknadsstatistiken".<sup>2</sup>

## Organisation och tidsramar

Riksbanken bör ansvara för utredningen, men den bör även inkludera externa deltagare från FI, SCB, SIFR och eventuellt även Finansdepartementet. Utredningen bör bestå av en utredningsgrupp med deltagare från nämnda instanser. Utredningen bör ledas av en extern utredare, som knyter ett sekretariat till sig. Dessutom bör en referensgrupp tillsättas. Referensgruppen bör även vid behov ha tillgång till juridisk expertis från samtliga berörda myndigheter för att säkerställa att förslagen är genomförbara. I referensgruppen bör även Bankföreningen, den pågående statistikutredningen, Upplysningscentralen, arbetsmarknadens parter, m.fl. bjudas in.

Utredningen föreslås ske i två steg med olika redovisningsdatum. I ett första steg görs en kartläggning där befintliga och potentiella källor för finansiella mikrodata om hushåll och företag inventeras. Här bör även uppgifternas användbarhet (med hänsyn till frekvens, eftersläpning etc.) analyseras. Utredningen ska i detta steg även analysera kopplingar och möjliga synergier med annan finansiell statistik. Vidare bör för- och nackdelar med en urvalsdatabas, respektive heltäckande databas redovisas och bedömas. En preliminär redovisning ska lämnas till Riksbanken före utgången av 2011, med en slutredovisning av detta steg senast den 15 februari 2012.

I ett andra steg ska organisatoriska, institutionella och juridiska frågor behandlas. Ett samlat förslag ska ges på vilka uppgifter databasen ska innehålla, källor som ska utnyttjas och den juridiska grunden för insamlingen. En bedömning av kostnaderna ska göras samt ett förslag till hur ansvar, finansiering och utförande bör fördelas mellan berörda myndigheter. De överväganden som ligger till grund för förslagen ska redovisas i utredningen. Utöver ett huvudförslag, bör även alternativ redovisas. Detta steg är beroende av resultatet av utredningen "Vissa frågor angående Finansmarknadsstatistiken". Det andra steget bör redovisas för Riksbanken senast den 30 juni 2012.

---

<sup>2</sup> Kommittédirektiv 2011:48

- Kostnaden för utredningens båda steg uppskattas till 1,5 miljoner kronor. Medel för detta har inte avsatts i budget för AFS eller APP under 2011. Det föreslås att kostnader som uppstår under 2011 tas ur riksbankens totala budget. Utredningskostnaderna under 2012 tas upp i Budget och verksamhetsplan för 2012.