

Riksbankens förslag till ny
statistik över hushållens
finansiella tillgångar och
skulder

Oktober 2017

Föreliggande rapport är avsedd för att föra en dialog med myndigheter och intressenter i samhället om Riksbankens förslag om ny statistikinsamling. Myndigheter och andra intressenter kan lämna skriftliga synpunkter på förslaget senast 2017-11-17

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING

1. HUSHÅLLENS BALANSRÄKNINGAR ÄR VIKTIGA FÖR DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN

2. RIKSBANKEN BEHÖVER UPPGIFTER FÖR ANALYS AV FINANSIELL STABILITET OCH PENNINGPOLITIK

3. FÖRSLAG TILL RIKSBANKENS DATAINSAMLING

4. DEN FORTSATTA PROCESSEN MED RIKSBANKENS FÖRSLAG

APPENDIX 13

Datasituationen i några andra länder

APPENDIX 2

Exempel på variabler som bör samlas in

Förord

Riksbanken använder en stor mängd statistik och data för att fullgöra sina olika uppgifter som landets centralbank. För centralbanken ingår också som en uppgift att ansvara för statistik för allmänheten. Riksbankens betalningsbalans-, finansmarknads- och värdepappersstatistik är grunden för den finansiella statistiken i Sverige.

En viktig fråga som diskuterats under många år är hushållens allt högre skuldsättning och de samhällsekonomiska risker som detta för med sig. Aggregerad statistik visar att den högre skuldsättningen också för med sig samtida ökning av tillgångarna varvid hushållens balansräkningar ökar i snabb takt. Hur denna skuld- och förmögenhetsökning är fördelad bland hushållen vet vi dock lite om. Statistiska Centralbyrån är ansvarig för denna typ av statistik men kan inte beskriva hur hushållens tillgångar och skulder är fördelade dels för att de individuella uppgifterna inte längre finns att få tag på till följd av en skatteomläggning 2007, dels för att SCB inte har möjlighet att samla in uppgifter från finansiella institut för att framställa efterfrågad statistik.

För myndigheter som ansvarar för tillsyn och övervakning av de finansiella instituten, för analyser av effekter av ekonomisk politik, för utformning av så kallade makrotillsynsåtgärder med mera, är avsaknaden av detaljerade data för hushållssektorn ekonomiska ställning en stor brist. På vitt skilda områden som till exempel analyser av ekonomins funktionssätt, riskbedömningar av finansiella institut och utformning av ekonomiskt-politiska åtgärder skulle mer detaljerade hushållsdata vara av stort värde.

Även internationellt har diskussioner om mer detaljerade uppgifter förts i spåren efter den finansiella krisen och i synnerhet i länder med en snabbt stigande skuldsättningsgrad. I många andra europeiska länder är datasituationen också bättre än i Sverige. Det Europeiska centralbankssystemet har också tagit initiativ till att nästa år samla in data över företagssektorns skulder på detaljerad nivå. Planerna är att inom kort utöka insamlingen till att även gälla hushållssektorns skulder.

För att komma till rätta med bristen på data vill Riksbanken närmare utreda förutsättningarna för en ny insamling av detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder. Dessa uppgifter har Riksbanken själv stor användning av men skulle också komma till användning för andra myndigheter och allmänheten genom publicerad statistik. Det senare kan ske genom en samverkan med SCB som är den statistikansvariga myndigheten.

Riksbanken bjuder in till en dialog med andra myndigheter och intressenter om förslaget i denna rapport. Intresserade har möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på rapporten senast 2017-11-17 till Riksbanken. Riksbanken avser också att träffa myndigheter, branschföreträdare och andra intressenter för samtal.

Stockholm i oktober 2017

Jyry Hokkanen

Statistikchef, Sveriges riksbank

Sammanfattning

Det saknas grundläggande statistik som beskriver utvecklingen av hushållens tillgångar och skulder. Riksbanken skulle kunna samla in dessa uppgifter för att förstärka sin egen analys men också dela uppgifterna till SCB till förmån för allmän statistikproduktion. Riksbanken vill föra en dialog med olika intressenter i samhället om behoven och nyttan av dessa data.

Detaljerade data om hushållens balansräkningar saknas

Svenska hushålls tillgångar och skulder har ökat kraftigt de senaste åren men vilka grupper av hushåll som är högt skuldsatta och hur sårbara de är för störningar i ekonomin vet man lite om. Okunskapen beror på att det sedan tio år tillbaka saknas detaljerade data över hushållens balansräkningar. Detta är ett problem när man vill studera effekterna av olika ekonomiskt-politiska åtgärder men också i forskningen om samhällsekonomin funktionsätt.

Riksbanken vill samla in uppgifter som kan ligga till grund för ny statistik

Bristen på statistik över hushållens finansiella ställning gör att Riksbanken vill undersöka möjligheterna att samla in detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder. Dessa kan sedan ligga till grund för statistik som Statistiska Centralbyrån (SCB) kan sammanställa och publicera. SCB har till uppgift att publicera statistik över hushållens ekonomi men kan idag göra detta endast på aggregerad nivå. SCB har ingen laglig möjlighet att själva samla in nödvändiga uppgifter från finansiella institut men kan ta emot data som Riksbanken skulle kunna samla in.

Uppgifterna kan användas i bedömningar och utvärderingar

För Riksbanken skulle de insamlade uppgifterna vara centrala när det är fråga om att bedöma hushållssektorns motståndskraft mot olika ekonomiska störningar och för penningpolitikens effekter på samhällsekonomin. Även andra myndigheter som Finansinspektionen och Finansdepartementet skulle ha nytta av uppgifterna om hushållens ekonomi till exempel vid utformningen av makrotillsynsåtgärder eller i uppföljningen av redan beslutade åtgärder som påverkar hushållens upplåning.

En ny insamling av detaljerade data reser frågor om dataskydd, sekretess, utlämnande med mera. Uppgifterna på Riksbanken skyddas av tillsynssekretess men delar av materialet kan efter en prövning av ändamålet lämnas ut till Finansinspektionen. Uppgifterna ligger inte till grund för en allmän beskattning av hushållen.

Syftet med denna rapport är att inleda en dialog med olika intressenter i samhället och inhämta deras synpunkter på Riksbankens förslag. En central fråga är hur man ser på behovet av detaljerade data och nyttan av dessa. En annan fråga är vilka eventuella hinder och problem som man ser med insamlingen?

Skriftliga synpunkter på ovanstående frågor kan lämnas till Riksbanken senast 2017-11-17.

Riksbankens förslag till ny statistik över hushållens finansiella tillgångar och skulder

Bristen på detaljerad information om hushållens tillgångar och skulder gör att Riksbanken överväger att starta en ny insamling av dessa uppgifter från finansiella institut. Sådana uppgifter kan sedan ligga till grund för statistik över hushållens ekonomiska ställning och därmed fylla ett tomrum i den offentliga statistiken. Denna rapport beskriver Riksbankens behov av denna typ av data samt skissar på omfattningen av en sådan insamling.

1. Hushållens balansräkningar är viktiga för den ekonomiska utvecklingen

Hushållens konsumtion utgör den enskilt största komponenten i den svenska bruttonationalprodukten. Analyser av hushållens konsumtion är därför viktiga för att förstå den ekonomiska utvecklingen. Enligt nationalekonomisk teori fattar hushållen beslut om sparande och konsumtion dels utifrån sin nuvarande ekonomiska situation, dels utifrån sina förväntningar om den framtida inkomst- och prisutvecklingen. För att kunna göra analyser och prognoser behöver ekonomisk-politiska beslutsfattare som Riksbanken därför god information om bland annat hushållens aktuella förmögenhet. Även för att utvärdera effekter av penning- och finanspolitik eller av makrotillsynsåtgärder behöver myndigheterna dessa uppgifter.

Hushållens ställning är också central när man bedömer riskerna med den ekonomiska utvecklingen. Hushållens höga och ökande skulder är en av de enskilt viktigaste orsakerna till sårbarheterna i svensk ekonomi, vilket har påtalats av bland annat Riksbanken, IMF och EU-kommissionen.¹ Riksbanken genomför idag analyser av hushållens skulder men för att få en mer heltäckande bild av riskerna och en uppfattning om vilka hushåll som är de mest sårbara behöver skulderna även kunna ställas i relation till hushållens tillgångar på individnivå.

Det råder en brist på statistik över hushållens ekonomiska ställning idag

Trots att hushållens balansräkningar har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen är kunskapen om de svenska hushållens finansiella ställning i dag otillfredsställande. Den statistik över hushållens tillgångar och skulder som finns tillgänglig är begränsad till aggregerade mått. Visserligen publicerar Statistiska Centralbyrån, SCB sedan 2016 uppgifter om hushållens samlade reala och finansiella förmögenhet nedbrutna på några olika tillgångs- och skuldsdrag. Men detaljerade uppgifter om tillgångarna och skulderna och hur dessa är fördelade mellan hushållen saknas sedan många år. I samband med att förmögenhetsskatten avskaffades 2007 och förmögenhetsuppgifterna därmed inte längre redovisas i självdeklarationen försvann det centrala underlaget för förmögenhetsstatistiken. SCB har utrett om de saknade uppgifterna skulle kunna hämtas från alternativa källor men inte funnit några. Ett centralt problem är att SCB som ansvarig myndighet för denna statistik idag saknar den legala möjligheten att själva samla in nödvändiga uppgifter från finansiella företag för att återskapa en nationell statistik över hushållens tillgångar och skulder.

¹ Se till exempel IMF (2016a, 2016b och 2017) och EU-kommissionen (2017).

Många har länge pekat på det bristande kunskapsläget

De senaste åren har flera instanser pekat på bristen på detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder och på behovet av att upprätta sådan statistik på en sådan nivå som tillgodoser de olika analysbehoven. År 2011 efterlystes nya data över hushållens förmögenhet i Riksbankens utredning av bostadsmarknaden.² En statlig utredning av hushållens överskudsättning påpekade samma behov några år senare.³ År 2016 rekommenderade internationella valutafonden, IMF, i en utvärdering av den finansiella stabiliteten i Sverige att myndigheterna skyndsamt bör verka för en insamling av uppgifter om hushållens balansräkningar.⁴

Bristen på data är ett problem för den ekonomiska politiken

Bristen på information om hushållens tillgångar och skulder gör det svårt att värdera olika typer av obalanser och sårbarheter i ekonomin. Det finns också en risk för att den leder till dåligt avvägda beslut om finans- och penningpolitik och till olämpliga makrotillsynsåtgärder.

För Riksbanken är avsaknaden av detaljerade hushållsuppgifter ett problem. Med ett bättre dataunderlag skulle det bli möjligt att göra skarpare analyser både av effekterna av penningpolitiska åtgärder och av hushållens påverkan på den finansiella stabiliteten. En aktuell fråga som skulle behöva analyseras närmare är de senaste 15 årens snabba skulduppbyggnad bland hushållen. För närvarande görs dessa analyser mestadels på aggregerade data eller data som endast avser hushållens skulder och inte deras tillgångar. Även om sådan analys är värdefull i sig finns det vissa frågor som inte kan besvaras när det saknas information om hushållens samlade balansräkning.

Även för Finansinspektionen och Finansdepartementet är avsaknaden av detaljerade hushållsuppgifter besvärande. Det är svårt att göra en träffsäker analys av effekterna av nya ekonomisk-politiska åtgärder, till exempel effekter av nya makrotillsynsåtgärder. I den utsträckning som myndigheterna behöver följa upp hur redan beslutade åtgärder (som till exempel det nyligen införda amorteringskravet) efterlevs blir även det svårt utan fullgott dataunderlag. Mer detaljerad kunskap om hushållens ekonomi skulle också göra det lättare för myndigheterna att utforma nya verktyg och åtgärder och se till att regelverken följs.⁵

2. Riksbanken behöver uppgifter för analys av finansiell stabilitet och penningpolitik

Mikrodata över hushållens tillgångar och skulder är viktiga för Riksbankens uppdrag inom både penningpolitik och finansiell stabilitet. Att den finansiella stabiliteten upprätthålls är en förutsättning för Riksbankens möjligheter att bedriva penningpolitik. Hushållens växande skulder har länge utpekats som det största hotet mot den finansiella stabiliteten i Sverige. En viktig del av finansiell stabilitetsanalys handlar om att bedöma vilken motståndskraft skuldsatta hushåll har när den ekonomiska utvecklingen försämras. Om deras motståndskraft mot ekonomiska störningar är låg riskerar deras problem att sprida sig till den övriga ekonomin. Dels kan hushållens efterfrågan minska, dels kan bankerna få problem om många hushåll (och/eller företag) får svårt att betala sina skulder. Hushållens motståndskraft beror på om de hushåll som har stora skulder också har goda inkomster och tillgångar som kan avyttras om ekonomin försämras. Aggregerade data över hushållssektorns totala tillgångar och skulder kan emellertid inte ge svar på om de skuldsatta hushållen också har stora tillgångar. Istället behövs mikrodata på hushållsnivå. Med sådana data kan man exempelvis

² Sveriges riksbank (2011).

³ SOU 2013:78.

⁴ IMF (2016b).

⁵ Europeiska systemrisknämnden (ESRB) har rekommenderat alla EU-länder att förbättra statistiken över fastighetssektorn (ESRB/2016/14). Detaljerad information om hushållens finansiella ställning och lån till bostäder och kommersiella fastigheter skulle, tillsammans med den statistik över företagskrediter (KRITA) som nu håller på att implementeras, avsevärt förbättra den svenska statistiken över lån till fastigheter.

beräkna skulder i förhållande till tillgångar för alla hushåll i ekonomin för att ta reda på hur många hushåll som är sårbara i händelse av en negativ ekonomisk utveckling.

Genom att analysera hushållens tillgångar och skulder kan Riksbanken även få större förståelse för hur ekonomiska förändringar påverkar hushållens ekonomi och i förlängningen BNP och inflationen. Detta kan i förlängningen leda till en bättre förståelse av hur ekonomiska variabler som BNP utvecklas och därmed större möjlighet att bedriva en väl avvägd penningpolitik. Penningpolitiken påverkar hushållens ekonomi på många sätt varav en del beror på hushållens tillgångar och skulder. En räntehöjning bidrar exempelvis till att hushållen får ökade kostnader för sina skulder men kan också leda till ökade intäkter från hushållens tillgångar. Nettoeffekten på hushållens inkomster beror på vilken typ av tillgångar och skulder hushållen har, vilket det idag saknas information om.

De senaste tio åren har både tillgångar och skulder i hushållssektorn ökat vilket talar för - allt annat lika - att en ränteförändring tenderar att leda till en större effekt på hushållens inkomster och konsumtion än tidigare. Exakt vilka effekterna blir beror bland annat på hur tillgångar och skulder är fördelade i ekonomin eftersom benägenheten att ändra konsumtionen när inkomsten ändras kan förväntas skilja sig åt mellan olika grupper. Exempelvis lär effekten av en räntehöjning på konsumtionen bli större om skuldökningen skett bland hushåll med låga inkomster och små tillgångar än om den skett bland hushåll med höga inkomster och stora tillgångar.⁶ Mikrodata över hushållens tillgångar och skulder behövs alltså för vi ska få svar på frågor om förändringar i hushållens räntekänslighet och dessas effekter på konsumtionen.

För att svara på frågeställningar kring finansiell stabilitet och penningpolitik räcker det inte med uppgifter om beloppen för enskilda hushålls tillgångar och skulder. Det behövs även information som beskriver tillgångarnas och skuldernas egenskaper. För att kunna bedöma hushållens motståndskraft behövs exempelvis information om huruvida tillgångarna är fastigheter, aktier, fonder eller banktillgodohavanden. En annan viktig del i stabilitetsanalysen är att bedöma de finansiella institutens motståndskraft. För att kunna göra detta behöver man information om vilka tillgångar och skulder som är utfärdade av respektive institut. För att kunna analysera penningpolitikens genomslagskraft behöver man exempelvis information om vilken räntebindningstid och löptid hushållen har på sina lån.

I många fall kan det vara viktigt att studera den ekonomiska utvecklingen för olika grupper av individer, till exempel olika åldersgrupper eller hushåll i olika regioner. För att göra detta behöver man även information om individernas ålder och vilken kommun de är bosatta i. SCB skulle då kunna kombinera mikrodata över hushållens tillgångar och skulder med ytterligare registeruppgifter och därmed möjliggöra ytterligare forskning och analys som kan komma Riksbanken och andra ekonomisk-politiska beslutsfattare till godo.

Sammantaget finns det alltså flera viktiga skäl som talar för att Riksbanken bör utöka analysen av hushållens tillgångar och skulder. Avsaknaden av detaljerade data och nödvändig statistik medför att denna analys idag är bristfällig. För att tillgodose analysbehoven behöver en helt ny insamling av detaljerade uppgifter upprättas. Eftersom SCB i dagsläget inte själva kan samla in detaljerade mikrodata bör Riksbanken istället göra det för att tillgodose sina analysbehov.

⁶ Se till exempel Flodén et al. (2016).

Mikrodata är grunden för all statistik

Mikrodata är ett samlingsnamn för uppgifter på individnivå, det vill säga uppgifter för enskilda individer eller enskilda företag. Mikrodata kan exempelvis utgöras av enskilda individers svar i enkätundersökningar eller de uppgifter om individer och företag som finns i myndigheternas register. En tabell med miljontals observationer av mikrodata är i sig ointressant för att analysera den ekonomiska utvecklingen. Istället används mikrodata för att producera statistik som är användbar för beslutsfattare i privat och offentlig sektor och för enskilda personer som vill kunna följa samhällsutvecklingen.

Med mikrodata som grund kan olika typer av statistik produceras. Det är exempelvis vanligt att uppgifter på hushålls- eller företagsnivå aggregeras för att producera statistik på landnivå, så kallad makrostatistik, vilket exempelvis sker vid beräkningen av BNP och inflation. Mikrodata utgör dock grunden för sådan makrostatistik, även kallad makrodata.

När mikrodata aggregeras till makrodata går dock viss information förlorad eftersom aggregerade data inte kan svara på frågor om olika typer av individer eller företag. Exempelvis kan den aggregerade statistiken inte ge svar på om de hushåll som har stora skulder också har stora tillgångar. För att svara på sådana frågeställningar behöver de underliggande mikrodata vara detaljerade.

Med tillgång till underliggande mikrodata över hushållens tillgångar och skulder blir det möjligt att producera olika typer av statistik utöver den vanliga makrostatistiken. Bland annat är det möjligt att ta fram olika mått på hur tillgångar och skulder är spridda i befolkningen. Kombinerat med andra mikrouppgifter går det även att studera statistiska samband, till exempel om individer med stora skulder i förhållande till tillgångarna löper större risk för personlig konkurs än andra.

Analys av mikrodata handlar alltså inte om att studera enskilda personers beteende. Det är mönster i data som analyseras och individdata är då alltid avidentifierade. Studier av mikrodata handlar om att utifrån individernas olika karakteristika kunna svara på frågor om hur olika grupper av individer agerar i ekonomin.

3. Förslag till Riksbankens datainsamling

Riksbanken har möjlighet att samla in data och överlåta delar till SCB

Riksbanken kan enligt riksbankslagen samla in uppgifter från finansiella institut för att kunna fullgöra sina uppgifter inom finansiell stabilitet och penningpolitik. Det innebär att Riksbanken kan samla in uppgifter över hushållens tillgångar och skulder från finansiella institut och använda dessa i sin analysverksamhet. En del av dessa uppgifter kan sedan överlåtas till SCB som kan kombinera dem med data över hushållens reala förmögenhet och på det viset skapa en heltäckande nationell statistik över hushållens reala och finansiella tillgångar och skulder. Riksbankens data kan tillgodose även andra myndigheters (som till exempel Finansdepartementet och Finansinspektionen) och forskarsamhällets analysbehov. Det finns dock begränsningar för hur andra myndigheter kan använda de uppgifter som Riksbanken och SCB förfogar över; till exempel kan uppgifterna inte användas som underlag för beskattning av enskilda hushåll.⁷

En insamling av uppgifter om hushållens tillgångar och skulder reser flera frågor om bland annat omfattning, dataskydd, utlämnande, kostnader mm. I följande avsnitt går dessa frågor igenom i mer detalj.

⁷ Av det enkla skälet att det inte finns en allmän beskattning av finansiell förmögenhet. Om en sådan beskattning infördes skulle Skatteverket basera beskattningen på ett ännu mer omfattande underlag som även inkluderade utländska tillgångar.

Omfattning av insamlingen

Den tidigare förmögenhetsstatistiken byggde på mikrodata i form av varje individs deklaraionsuppgifter och var på så sätt heltäckande men inte särskilt rikt på detaljer. Eftersom deklaraionerna inte längre innehåller uppgifter om förmögenhet behöver uppgifter samlas in på annat sätt. Riksbanken skulle därför behöva samla in detaljerade uppgifter om skulder och tillgångar för individer som är folkbokförda i Sverige. Exempel på tillgångar som skulle omfattas är bankinlåning, aktier, obligationer, fondinnehav och pensionssparande. På hushållens skuldsida ingår både bolån och andra krediter.

Riksbanken kan samla in data från de finansiella institut och företag som står under svensk tillsyn till exempel banker, fondbolag och försäkringsbolag. På samma sätt kan Riksbanken få tillgång till information om en stor del av hushållens pensionstillgångar inklusive tjänstepensioner, något som det idag saknas detaljerade uppgifter om. Det är även möjligt att samla in information från utländska bankfilialer verksamma i Sverige och från svenska filialer verksamma utomlands.

Antalet rapporterade institut bör i ett inledande skede begränsas till de största och viktigaste instituten, så att en tillräckligt stor andel av den önskade populationen omfattas. Det kan också bli aktuellt att stegvis utöka insamlingen till att omfatta allt fler finansiella instrument. En stegvis utvidgning av insamlingen innebär att uppgifternas användbarhet gradvis ökar.

Det moderna sättet att samla in mikrodata är att göra detta tillgång-för-tillgång och skuld-för-skuld. För närvarande utvecklas en detaljerad insamling av data lån-för-lån inom ramen för det europeiska samarbetet om företagens krediter, det så kallade AnaCredit-projektet.⁸ I denna databas kommer varje lån kopplas till en mängd information som till exempel belopp, ränta, bindningstid, valuta, kupong, säkerhet som också samlas in. Motsvarande insamling planeras att göras även för hushållens lån de närmaste åren. En lista med exempel på variabler som i så fall kan samlas in finns i appendix 2.

Eftersom insamlingen skulle kunna bli omfattande förefaller det naturligt att börja med en årlig insamling för att eventuellt öka frekvensen efterhand. Det är också möjligt att låta olika delar av datainsamlingen ske olika ofta. Särskilt viktiga data kan tänkas rapporteras kvartalsvis eller månadsvis. Avgörande för detta kan vara om ny insamling kan ersätta redan befintlig rapportering.

En ny stor insamling av det slag som skissas i denna rapport för med sig många praktiska frågor och avvägningar som behöver hanteras. En svårighet med det insamlade materialet kommer att vara att behandla hushåll på ett korrekt sätt eftersom det inte är helt enkelt att göra denna identifiering. Därför är det viktigt att kvaliteteten på inrapporterad data blir god från början. En annan avvägning är att avgöra vilka institut som ska bli uppmanade att rapportera. Det finns till exempel skäl som talar för att inte begränsa insamlingen till enbart större institut. Det kan vara intressant att studera hushåll som har höga skulder även hos mindre institut som kontokortsföretag och SMS-låneföretag eftersom dessa hushåll kan vara en riskgrupp. Det som talar emot en bred insamling är att uppgiftslämnarbyrån kan bli stor för mindre institut. Dessa och andra frågor måste utredas i särskild ordning innan insamlingen startar.

Uppgifterna är känsliga och skyddade

För att man ska kunna sammanfoga uppgifter som kommer från olika rapportörer med varandra behöver uppgifterna vara insamlade med personnummer. Eftersom uppgifterna är känsliga är det viktigt att vidta nödvändiga organisatoriska och tekniska åtgärder för att säkerställa att dessa är skyddade.

Uppgifterna över hushållens tillgångar och skulder skyddas av tillsynssekretess enligt 30 kap 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta innebär att uppgifterna i normalfallet inte får utelämnas till tredje part. Med sekretesskydd följer även tystnadsplikt om uppgifterna. Medarbetare som kommer i kontakt med sekretesskyddade uppgifter är skyldiga att iakttä

⁸ Den svenska motsvarigheten benämns KRITA och inrapportering ska börja 2018, se RBFS 2017:2.

sekretess inte bara under sin anställning utan även när anställningen är avslutad. Den som röjer eller olovligen utnyttjar sekretessbelagda uppgifter kan dömas för brott mot tystnadsplikt.

Riksbanken följer redan idag bestämmelserna i personuppgiftslagen vars syfte är att skydda den personliga integriteten i samband med behandlingen av personuppgifter. Under våren 2018 kommer den nya dataskyddsförordningen att ersätta personuppgiftslagen och de nya bestämmelserna kommer samtidigt att införas i svensk lag.

En grundläggande princip vid datahanteringen är att de medarbetare som arbetar med data inte ska ha tillgång till fler uppgifter än vad som är nödvändigt för att lösa arbetsuppgifterna. Det innebär att endast ett fåtal säkerhetskontrollerade medarbetare som arbetar med statistikproduktion och med IT-systemen kommer att ha åtkomst till de identifierade personuppgifterna. Det är även viktigt att det finns tekniska system som spårar hur personuppgifterna används.

Analytiker på Riksbanken kommer endast att ha tillgång till oidentifierade uppgifter. Även dessa betraktas som känsliga och medarbetarna ska därför endast ha tillgång till det datamaterial som är nödvändigt för att utföra den planerade analysen. Riksbanken har även etiska riktlinjer som tydliggör medarbetarnas ansvar att agera på ett sådant sätt att Riksbankens förtroende inte skadas.

Det finns alltid en risk med otillbörlig åtkomst till de insamlade uppgifterna. Riksbanken har lång erfarenhet av att hantera samhällskritiska IT-system inom bland annat elektroniska betalningar och kontanthantering och bör därför vara väl lämpad att skydda även uppgifterna över hushållens tillgångar och skulder.

Under vissa omständigheter kan Riksbanken bli skyldig att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till andra myndigheter. Generellt gäller att till exempel Polismyndigheten kan ha rätt att få vissa uppgifter efter begäran. Riksbanken prövar då i varje enskilt fall om uppgifterna kan lämnas ut. Enskilda individer har alltid rätt att få ut uppgifter om sig själva ur myndigheternas register.

Samverkan med SCB kring statistikframställning

Riksbanken kan överlämna insamlade och identifierade uppgifter till SCB för framställning av statistik över hushållssektorns samlade reala och finansiella tillgångar och skulder. Överlämningen sker i så fall genom en så kallad intresseavvägning enligt 10 kap. 27 § OSL om intresset av att uppgifterna lämnas ut till SCB kan anses ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. På SCB omfattas uppgifterna av statistiksekretessen, 24 kap. 8 § OSL. De uppgifter som överlämnas till SCB kan berikas med ytterligare uppgifter om hushållens reala tillgångar och utgöra grunden för en mer komplett statistik över hushållssektorns totala tillgångar och skulder. SCB har möjlighet att lämna ut oidentifierade mikrodata till forskare efter sedvanlig sekretessprövning.

Konsekvenser för rapportörerna

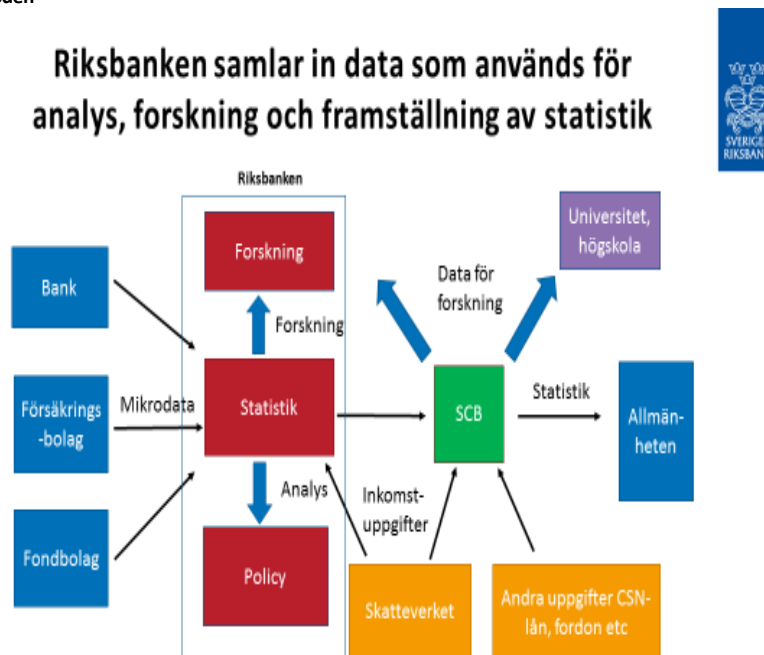
Insamlingen innebär även att de institut som ska rapportera data behöver investera i automatiserade system för uppgiftslämnande. Sådana system är kostsamma att bygga upp men automatiserad rapportering bidrar till att hålla ned de löpande kostnaderna och kan möjliggöra samordning med annan uppgiftsinsamling. Det är därför viktigt att Riksbanken för en dialog med de finansiella instituten kring långsiktigt stabila rapporteringskrav.

Flöden av data

Diagram 1 visar flödet av information mellan rapportörer, statistikproducenter och statistik användare. Rapportörerna (banker, försäkringsbolag och fondbolag) levererar mikrodata till Riksbankens statistikenhet. Statistikenheten preparerar mikrodata för vidare analys, bland annat genom att berika den med inkomstuppgifter. De preparerade mikrodata används till forskning och analys i Riksbankens arbete kring finansiell stabilitet och penningpolitik.

Riksbanken överlämnar mikrodata till SCB som kombinerar informationen över hushållens tillgångar och skulder med andra uppgifter i SCB:s register, exempelvis uppgifter om hushållens reala tillgångar. Baserat på dessa kombinerade uppgifter publicerar SCB olika typer av statistik, bland annat över hushållens totala förmögenheter. Avidentifierad statistik kan i sin tur komma studenter, forskare och andra myndigheter både i och utanför Sverige till nytta.

Diagram 1. Dataflöden



4. Den fortsatta processen med Riksbankens förslag

Avsikten med denna rapport är att bjuda in till en dialog med olika intressenter och inhämta deras synpunkter på Riksbankens förslag. Efter en utvärdering av en sådan diskussion och övriga synpunkter kan Riksbanken starta en intern utredning som närmare undersöker de tekniska och praktiska förutsättningarna för en insamling. En sådan utredning kan bli klar under hösten 2018 och ett beslut om datainsamlingen kan i så fall fattas under senhösten 2018. En insamling av uppgifterna skulle kunna starta tidigast 2020.

Referenser

EU-kommissionen (2017). Country Report Sweden.

European Systemic Risk Board (2016). *Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector*.

Flodén, Martin, Matilda Kilström, Josef Sigurdsson och Roine Vestman (2016), *Household Debt and Monetary Policy: Revealing the Cash-Flow Channel*. Swedish House of Finance working paper.

International Monetary Fund (2016a). Article IV consultation Sweden.

International Monetary Fund (2017). Article IV consultation Sweden.

International Monetary Fund (2016b). Financial Stability Assessment Programme.

Sveriges Riksbank (2011). *Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden*.

SOU 2013:78. *Överskudsättning i kreditsamhället?* Betänkande av utredningen om överskudsättning.

RBFS 2017:2. Riksbankens föreskrifter om instituts rapportering av krediter (KRITA).

McElligott, R. och O'Brien, M. (2013). *The evolution of loan level data in Ireland*. Proceedings of the Porto Workshop on "Integrated management of micro-databases", 20-22 June 2013, 2014, vol. 37, pp 18-23. Bank for International Settlements.

Appendix 1

Datasituationen i några andra länder

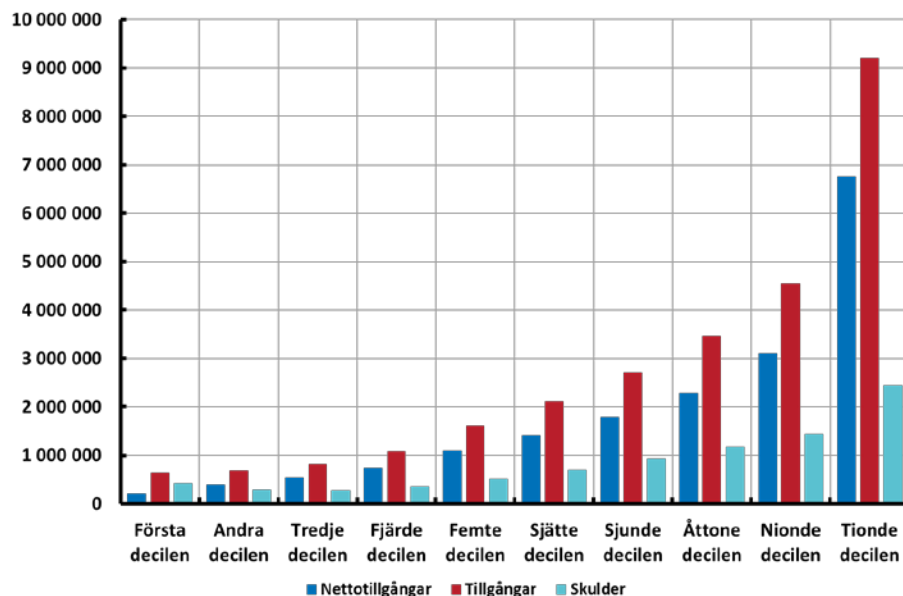
Sverige var länge ett föregångsland i tillgänglighet och i användandet av mikrodata över hushållens ekonomi. Idag är Danmark ett av få länder som samlar in heltäckande uppgifter om hushållens tillgångar och skulder genom ett samarbete mellan centralbanken, statistikmyndigheten och skattemyndigheten. Huvuddelen av dataunderlaget hämtas från deklaraionsuppgifter och del uppgifter samlas in särskilt av centralbanken. Baserat på de insamlade mikrodata har danska myndigheter dragit slutsatsen att hushållen med de högsta skulderna även har de högsta inkomsterna och stora nettotillgångar (se diagram 2). I brist på mikrodata kan en sådan analys inte göras för Sverige.

Många andra länder samlar in mikrodata för vissa tillgångs- och skuldtyper. Till exempel samlar flera centralbanker in data över hushållens skulder i så kallade kreditregister. Detta sker ibland annat i Tyskland, Spanien, Portugal och Italien. I och med den globala finanskrisen insåg många länder att de behöver mikrodata över hushållens tillgångar och skulder för att kunna utvärdera situationen i banksektorn. Bland annat behövde den irländska centralbanken mitt under landets bankkris samla in mikrodata från de irländska bankerna för att bättre kunna bedöma bankernas kapitalbehov.⁹

Ytterligare ett antal länder samlar in information om skulder och tillgångar via enkätundersökningar direkt till hushållen. Bland annat genomför länderna i euroområdet under ledning av ECB regelbundna enkätundersökningar (Household Finance and Consumption Survey). Resultaten från enkätundersökningar kan dock bedömas vara mindre tillförlitliga än insamlade data från finansiella institut, bland annat eftersom hushåll inte alltid vill uppge sina tillgångar och skulder eller inte förstår hur olika typer av tillgångar och skulder ska rapporteras. Det är därför i regel svårt att få en samstämmig bild över tillgångar och skulder när resultaten från enkätundersökningar jämförs med inrapporterade makrodata från finansiella institut.

Diagram 2. Hushållens tillgångar, skulder och nettotillgångar i Danmark 2015

Danska kronor per familj



⁹ McElligott, R. och O'Brien M. (2013).

Appendix 2

Exempel på variabler som bör samlas in

Exempel på variabler för finansiella skulder	Exempel på variabler för finansiella tillgångar
Instrumenttyp	Instrument
Motpart	Identifikator
Motpartsroll	Denomineringsvaluta
Affärsdag	Rapporteringsbas
Likviddag	Nominellt belopp/Antal andelar
Förfalldag	Värderingstyp
Utestående nominellt belopp	Värdering
Valuta	Värderingsvaluta
Belopp låntagaren är ansvarig för	Upplupen ränta i värdering
Åtagandebelopp vid startdatum	Upplupen ränta
Belopp utanför balansräkningen	Emittentens namn
Upplupen ränta	Emittentens org.nummer
Akkumulerade avskrivningar	Emittentsektor
Akkumulerade nedskrivningar	Emittentland
Typ av nedskrivning	Emissionsdatum
Bokfört värde	Förfalldatum
Överenskommen årlig ränta	Säkerhetstyp
Datum för nästa ränteändring	Senaste splitfaktor
Räntebindningstid	Senaste splitdatum
Referensränta	Senast utdelat belopp
Räntedifferential/ räntemarginal	Senaste utdelningstyp
Amorteringstyp	Senaste utdelningsdatum
Betalningsfrekvens	Senaste utdelningsvaluta
Typ av säkerhet	
Säkerhetens värde	
Tilldelat värde för säkerheten	
Tredje parts förtursläge mot säkerheten	
Värderingsmetod för säkerheten	
Säkerhetens ursprungliga värde	
Försenad betalning	

Sannolikhet för fallissemang
Instrumentets fallissemangsstatus
Datum för instrumentets fallissemangsstatus
Datum då instrumentet förfallit till betalning
Motpartens fallissemangsstatus
Datum för motpartens fallissemangsstatus