

Framställning till riksdagen

2018/19:RB4

Statistik över hushållens tillgångar och skulder

Sammanfattning

De svenska hushållens skulder har ökat kraftigt de senaste åren men det saknas uppgifter om hur de har ökat i förhållande till tillgångarna. En hög skuldsättning hos hushåll och företag medför risker för hela det finansiella systemet. Riskerna kan resultera i stora kostnader i form av finansiell instabilitet, produktionsbortfall, arbetslöshet och urholkade statsfinanser. En sådan utveckling har illustrerats av de senaste årens skuldkriser i Europa. I Sverige saknas kunskap om vilka grupper av hushåll som är högt skuldsatta, hur stor omfattningen är och hur sårbara de är för störningar i ekonomin. Sedan förmögenhetsskatten avskaffades 2007 saknas det tillräckligt tydligt lagstöd för svenska myndigheter att samla in de uppgifter som är nödvändiga för en fullgod statistikframställning på detta område.

För att Riksbanken och Finansinspektionen ska kunna bedriva ett krisförebyggande arbete krävs en djupgående analys av hushållens tillgångar och skulder samt av enskilda systemviktiga finansiella företags utlåning till dessa. Idag saknas de uppgifter som möjliggör analys av hushållens tillgångar och skulder, till skillnad från förhållandet i flertalet andra europeiska länder. Det är något som också har påpekats av internationella organisationer som t.ex. IMF och EU-kommissionen.

Riksbanken anser att detaljerade uppgifter om hushållens tillgångar och skulder väsentligt skulle stödja en fördjupad finansiell analys och stärka Riksbankens och Finansinspektionens möjligheter att motverka finansiell instabilitet. Genom analys baserad på mikrodata om hushållens tillgångar och skulder ges Riksbanken bättre möjligheter att bedriva en väl avvägd penningpolitik och Finansinspektionen bättre möjligheter att utvärdera effekter av olika makrotillsynsåtgärder. Även andra myndigheter skulle få ett nödvändigt stöd i de uppdrag som har bäring på den samhällsekonomiska utvecklingen.

Insamling och bearbetning av uppgifter som rör hushållens tillgångar och skulder innebär ett visst intrång i den personliga integriteten för de personer vars uppgifter samlas in. Noggranna överväganden måste göras bland annat avseende vilka uppgifter som får ingå, hur de samlas in, vilka typer av behandlingar som kan tillåtas och hur informationen får delas med myndigheter och andra intressenter.

Riksbanken föreslår därför att riksdagen ställer sig bakom det som Riksbanken anför om behovet av ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Statistiska centralbyrån och Finansinspektionen har tillstyrkt denna framställning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Förslag till riksdagsbeslut	4
Bakgrund	5
Det råder en brist på statistik över hushållens ekonomiska ställning idag.....	5
Datasituationen i några andra länder	6
Riksbankens behov.....	6
Finansinspektionens behov.....	7
Rättsliga förutsättningar	8
Överväganden	9

Förslag till riksdagsbeslut

Riksbanken föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som Riksbanken anför om behovet av ny statistik över hushållens tillgångar och skulder.

Stockholm den 16 april 2019

På direktionens vägnar

STEFAN INGVES

/Emelie Nilsson

Stefan Ingves, Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Cecilia Skingsley, Martin Flodén och Henry Ohlsson har deltagit i beslutet.

Föredragande har varit Jyry Hokkanen.

Bakgrund

Hushållens konsumtion utgör den enskilt största komponenten i den svenska bruttonationalprodukten, BNP. Analyser på det området 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 inbegripet sina tillgångar och skulder, dels utifrån sina förväntningar om framtida inkomst- och prisutveckling. För att kunna göra analyser och prognoser behöver ekonomisk-politiska beslutsfattare som Riksbanken och Finansinspektionen 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, Finansinspektionen, IMF och EU-kommissionen. 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 en detaljerad nivå.

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 skuldslag. Men detaljerade uppgifter om tillgångarna och skulderna och hur dessa är fördelade mellan hushållen saknas sedan många år. Sverige var länge ett föregångsland i tillgänglighet och i användandet av mikrodata över hushållens ekonomi. I samband med att förmögenhetsskatten avskaffades 2007, och förmögenhetsuppgifterna därmed inte längre redovisas i självdeklarationen, försvann emellertid det centrala underlaget för förmögenhetsstatistiken. Ett centralt problem är att SCB som ansvarig myndighet för denna statistik idag saknar lagstöd att själva samla in nödvändiga uppgifter från finansiella företag. SCB har utrett om de saknade uppgifterna skulle kunna hämtas från alternativa källor men inte funnit några tillfredsställande lösningar.

Datasituationen i några andra länder

Danmark är 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 deklara-tionsuppgifter och en 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. 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.

Ett antal länder samlar in information om hushållens skulder och tillgångar direkt från hushållen via enkät- eller intervjuundersökningar. Bland annat genomför länderna i euroområdet under ledning av ECB regelbundna intervjuundersökningar (Household Finance and Consumption Survey). Resultaten från sådana undersökningar 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 intervjuundersökningar jämförs med inrapporterade makrodata från finansiella institut.

Riksbankens behov

Riksbanken har enligt regeringsformen ansvaret för penningpolitiken. Målet för Riksbankens verksamhet är att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken ska också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Denna uppgift innefattar att Riksbanken ska värna den finansiella stabiliteten.

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 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 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 penningpolitiken och ekonomiska förändringar påverkar hushållens ekonomi och i förlängningen BNP och inflationen. Detta kan 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 ekonomi beror på vilken typ av tillgångar och skulder hushållen har, vilket det idag saknas information om.

Finansinspektionens behov

Finansinspektionens uppgifter innefattar bland annat att ansvara för tillsyn över finansmarknader och finansiella företag. Finansinspektionen har ansvar för finansiell stabilitet och för att bidra till att det finns ett högt konsumentskydd på de finansiella marknaderna. Finansinspektionen ska även vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Finansinspektionen har utifrån sitt uppdrag behov av uppgifter om tillgångar och skulder på individ- och hushållsnivå för att bedriva tillsyn och utvärdera vidtagna makrotillsynsåtgärder. Sådan detaljerad data behövs också för att kunna utföra konsekvensanalyser inför framtida regleringar som rör hushållen och långivarna. Finansinspektionen behöver därutöver kunna bedöma om de finansiella institutens långivning följer reglerna och är sund. Med tillgång till hushållens balansräkningar kan Finansinspektionen utföra sina olika uppdrag och kan på ett bra sätt bedöma hushållens sårbarheter och motståndskraft samt eventuella effekter på makroekonomin. Det skapas också möjlighet att genomföra känslighetsanalyser och stresstester.

Finansinspektionen behöver också kunna följa enskilda låntagares/hushålls skulder över tid för att upptäcka skuldspiraler – det vill säga om vissa låntagare börjar med små lån som med tiden övergår i stora skulder. Detta gäller inte bara bolån. Konsumtionslån utgör en mindre andel av hushållens skulder men de står för en stor del av hushållens kassaflöden.

Rättsliga förutsättningar

Riksbanken har övervägt möjligheten att samla in den önskade statistiken med stöd i riksbankslagen. Banken har dock bedömt att bestämmelserna i riksbankslagen – som i och för sig ger Riksbanken rätt att samla in personuppgifter – inte är tillräckliga för att samla in och bearbeta personuppgifter i den omfattning som är nödvändig för att tillgodose de uppkomna analysbehoven. I svensk rätt har det länge varit en ambition att särskilt integritetskänslig registerföring ska regleras i lag, främst därför att en sådan normgivningsnivå säkerställer att det görs en grundlig utredning och en ingående avvägning mellan integritetsintresset och de intressen som talar för registerföringen. I tidigare lagstiftningsarbeten finns principiella ställningstaganden om att myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och ett integritetskänsligt innehåll bör vara reglerade i lag (prop. 1990/91:60 s. 50, KU 1990/91:11 s. 11, se även prop. 1997/98:44 s. 41 och 2001/02:144 s. 16).

Överväganden

Av redogörelsen ovan framgår att flera viktiga skäl talar för att Riksbanken och Finansinspektionen 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. Lämpligast är antagligen att en sådan insamling görs av Statistiska centralbyrån. Varken Riksbanken, Finansinspektionen eller Statistiska centralbyrån har idag tillräckligt lagstöd för ett sådant uppdrag.

De frågor som Riksbanken belyst i denna framställning berör flera myndigheter och har stor betydelse för många beslutsfattare. De avvägningar som behöver göras kräver djupgående analyser till exempel angående vilka uppgifter som får ingå, hur och av vilken myndighet uppgifterna får samlas in, vilka typer av behandlingar som kan tillåtas samt vilka myndigheter och organisationer som ska få tillgång till uppgifterna. I dessa avvägningar ska samhällets behov av statistiken vägas mot integritetsskyddsaspekter. Arbetet kräver rättspolitiska överväganden både av teknisk och etisk karaktär. Det förefaller därför lämpligt att beredningen initieras genom en utredning vari ingår sakkunniga och experter från berörda myndigheter och branschorganisationer.

Mot bakgrund av det sagda föreslår därför Riksbanken att riksdagen ställer sig bakom det som Riksbanken anför om behovet av ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Statistiska centralbyrån och Finansinspektionen har tillstyrkt denna framställning.