



Kommittédirektiv

Statistik över hushållens tillgångar och skulder

Beslut vid regeringssammanträde den 28 januari 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska grundligt belysa och analysera hur individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder kan tas fram och användas för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning utan att den personliga integriteten och skyddet för personuppgifter åsidosätts. Uppdraget syftar till att åter möjliggöra framställning av officiell statistik över hushållens tillgångar och skulder samt att mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, ska kunna göras tillgängliga för analys, forskning och utvärdering.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka uppgifter som behövs för att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning,
- analysera vilka integritetsrisker som insamling och användning av uppgifterna kan ge upphov till och väga samhällets behov av uppgifterna i förhållande till integritetsskyddsaspekter,
- föreslå en konkret uppsättning av variabler för statistiken över hushållens tillgångar och skulder,
- föreslå hur uppgifterna ska samlas in,
- ta ställning till vilka myndigheter och organisationer som bör kunna få tillgång till insamlade uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Behovet av statistik över hushållens tillgångar och skulder är stort

Sverige saknar sedan 2007 en samlad individbaserad statistik om hushållens tillgångar och skulder. Sedan dess har dock flera myndigheter pekat på behov av att ta fram denna typ av statistik. Riksbanken har behov av bättre underlag för analyser av finansiell stabilitet och penningpolitik. Även Finansinspektionen har behov av bättre underlag för tillsyn och analys utifrån sina uppgifter rörande konsumentskydd, finansiell stabilitet och makrotillsyn.

Fördelningen av såväl inkomster som förmögenheter har vidare stor betydelse för samhällsutvecklingen – ekonomiskt och socialt. Att det i dag saknas en samlad statistik över storleken på samt sammansättningen och fördelningen av hushållens tillgångar och skulder innebär att det saknas en komplett bild av den ekonomiska välfärdsutvecklingen.

Statistik över hushållens tillgångar och skulder är viktig för krisförebyggande arbete och finansiell stabilitet

Hushållens skulder har ökat kraftigt de senaste åren, enligt aggregerade uppgifter från nationalräkenskaperna. Skuldsättningen innebär risker som kan resultera i finansiell instabilitet, produktionsbortfall, arbetslöshet, minskad konsumtion och försämrade statsfinanser.

Avsaknaden av statistik över hushållens tillgångar och skulder medför att det i dag saknas möjligheter att analysera vad som kännetecknar de individer och hushåll som är högt skuldsatta, hur stor omfattningen av skuldsättningen är och hur sårbara hushållen är för störningar i ekonomin. För att förbättra Riksbankens och Finansinspektionens möjligheter att analysera skulduvecklingen, bedriva ett krisförebyggande arbete och motverka finansiell instabilitet krävs därför uppgifter om hushållens tillgångar och skulder samt uppgifter om omfattningen av utlåningen till hushållen från enskilda finansiella institut.

Mikrodata över hushållens tillgångar och skulder möjliggör en grundligare analys och större förståelse för hur penningpolitiken och ekonomiska förändringar påverkar hushållens ekonomi samt i förlängningen bruttonationalprodukten (BNP) och inflationen. Tillgången till sådana mikrodata skulle därför förbättra Riksbankens möjligheter att dels bedriva en väl avvägd penningpolitik, dels analysera risker för den finansiella stabiliteten.

Även för Finansinspektionen skulle sådan mikrodata förbättra möjligheterna att analysera risker förknippade med hushållens skuldsättning. Det skulle även ge Finansinspektionen större möjligheter att utvärdera effekterna av bolånetak, amorteringskrav och andra genomförda makrotillsynsåtgärder.

För att Riksbanken och Finansinspektionen ska kunna genomföra ovanstående analyser krävs att nya uppgifter om hushållens tillgångar och skulder samlas in, men även att uppgifter om t.ex. juridiskt kön, inkomst, arbetsmarknadsanknytning, utbildningsnivå, boendeform m.m. från redan befintliga register ska kunna sambearbetas av den som utför analysen.

Viss statistik över hushållens tillgångar och skulder finns redan tillgänglig. Sedan 2016 publicerar Statistiska centralbyrån (SCB) uppgifter om de svenska hushållens samlade reala och finansiella förmögenhet fördelad på några enskilda tillgångs- och skuldslag. Dessa uppgifter publiceras dock på en aggregerad nivå och finns inte tillgängliga som mikrodata. SCB:s uppgifter kan därför inte ligga till grund för djupare analyser av exempelvis enskilda hushålls skulder i förhållande till dess tillgångar. Befintlig statistik kan därmed inte användas för att t.ex. ta reda på hur många hushåll som befinner sig i riskzonen för att inte klara sina finansiella åtaganden vid en samhälls-ekonomiskt negativ ekonomisk händelse.

Mot bakgrund av de senaste årens ökade skuldsättning har Riksbanken och Finansinspektionen efterlyst mer detaljerade uppgifter över hushållens tillgångar och skulder (se t.ex. Finansinspektionens Konsumentskyddsrapport från 2020 angående behovet av att få en helhetsbild över konsumenters skuldsättning). Utredningen om överskuldsättning lyfte i sitt betänkande fram behovet av sådan detaljerad statistik på individnivå (SOU 2013:78). Dessutom har Internationella valutafonden (IMF) rekommenderat Sverige att bygga upp en detaljerad statistik över hushållens ekonomiska ställning för att analysera och möta de risker som den höga skuldsättningen innebär (se t.ex. IMF:s granskning av Sveriges finansiella sektor 2016). Vidare har Europeiska systemrisknämnden (ESRB) rekommenderat EU:s medlemsländer att ta fram detaljerad statistik över fastighetssektorn, vilket inkluderar statistik över hushållens tillgångar och skulder, för att länderna ska kunna genomföra välgrundade bedömningar av sektorns risker (Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 31 oktober 2016 om förbättrad statistik över fastighetssektorn, ESRB/2016/14).

Tillgång till mikrodata om hushållens tillgångar och skulder är viktig för forskning och utvärdering inom flera områden. Vid analyser och utvärdering av fördelningen av det ekonomiska välståndet och social mobilitet är uppgifter om hushållens tillgångar och skulder nödvändiga för att få fram en mer fullständig bild av fördelningen av ekonomiska resurser och ekonomisk utsatthet. Av samma anledning är uppgifter på individnivå om hushållens tillgångar och skulder nödvändiga i analyser av ekonomisk jämställdhet. Mikrodata om hushållens tillgångar och skulder är också betydelsefulla vid analyser av finansiella marknader och dynamiska processer som t.ex. entreprenörskap. Detsamma gäller analyser av ekonomisk utveckling. Även vid analyser av ekonomisk utveckling samt arbets- och bostadsmarknadernas funktionssätt utgör uppgifter om hushållens tillgångar och skulder viktiga bakgrundsvariabler.

Avskaffandet av förmögenhetsskatten har minskat tillgången till statistik över hushållens tillgångar och skulder

Sedan 2007, då förmögenhetsskatten avskaffades och förmögenhetsuppgifterna i självdeklarationen togs bort, saknas det detaljerade uppgifter på individnivå om hushållens ekonomiska tillgångar och skulder. Såväl forskare som internationella organisationer, t.ex. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), har påtalat den brist som avsaknaden av information om storleken på samt fördelningen av hushållens tillgångar och skulder innebär för möjligheterna att följa och analysera fördelningen av det materiella välståndet.

SCB har, på uppdrag av regeringen, sett över möjligheten att på andra sätt framställa statistik över hushållens tillgångar och skulder. Myndigheten utredde ett flertal alternativ men konstaterade att den saknar möjlighet att begära in individbaserad statistik från finansiella institut och att det inte finns några möjliga alternativa uppgiftskällor som på ett tillfredsställande sätt kan användas för att skatta hushållens tillgångar och skulder på individnivå.

Riksbanken lämnade i maj 2019 en framställning till riksdagen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (framst. 2018/19:RB4). Riksbanken påtalade behovet av ny insamling av detaljerade uppgifter över hushållens tillgångar och skulder samt föreslog att en utredning initieras för att kunna genomföra djupgående analyser av om och hur ny statistik över hushållens tillgångar och skulder ska kunna samlas in och hanteras. Finansinspektionen och SCB ställde sig bakom innehållet i framställningen.

Finansutskottet delade Riksbankens bedömning i framställningen. Utskottet ansåg att regeringen bör tillsätta en utredning för att grundligt belysa och analysera hur en detaljerad statistik över hushållens tillgångar och skulder skulle kunna byggas upp och användas utan att den personliga integriteten och personuppgiftsskyddet åsidosätts. Enligt utskottet bör det i utredningens uppdrag ingå att analysera vilka uppgifter som bör vara en del av statistiken, hur och vilken myndighet som är bäst lämpad att samla in uppgifterna, vilka databearbetningar som bör få göras av statistiken samt vilka myndigheter och organisationer som bör få tillgång till uppgifterna och i vilken omfattning.

Riksdagen beslutade den 23 oktober 2019 att bifalla Riksbankens framställning och för regeringen tillkännage det som finansutskottet anfört om att regeringen ska tillsätta en utredning om en ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (bet. 2019/20:FiU8, rskr. 2019/20:16).

Uppdraget att utreda förutsättningarna för insamling och hantering av uppgifter på individnivå om hushållens tillgångar och skulder

Statistikens omfattning och avgränsningar

Den statistik över finansiella tillgångar och skulder som producerades fram till 2007 byggde på kontrolluppgifter över bankkontosparande, skulder och innehav av olika typer av värdepapper som rapporterades in av finansiella institut inom ramen för taxeringsprocessen. För de behov som redogjorts för ovan behöver dock avgränsningen och informationsinhämtningen göras på ett annat sätt.

Utöver de skulder och tillgångar som omfattades av den tidigare statistiken kan hushållen ha finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag. Uppgifter om sådana tillgångar förekom inte i de kontrolluppgifter som utgjorde underlag för den tidigare statistiken. Sådana tillgångar är dock av stor vikt för hushållens finansiella ställning.

Utöver finansiella tillgångar påverkas hushållens ekonomiska välstånd, liksom förmågan att hantera inkomstbortfall och andra oförutsedda händelser, också av reala tillgångar som fastigheter och bostadsrätter. Det ekonomiska välståndet påverkas även av varaktiga konsumtionsvaror och försäkringstillgångar.

Fastighetsregistret innehåller information om alla fastigheter i Sverige, och i denna information ingår bl.a. taxerings- och värderingsenhetssuppgifter för mark och byggnader. Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret, men Skatteverket ansvarar för uppgifterna i registrets taxeringsdel. De taxeringsvärden som bestäms för varje skatte- och avgiftspliktig taxeringsenhet ska motsvara 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Utredningen bör undersöka hur fastighetstaxering från fastighetsregistret skulle kunna bearbetas för att inkluderas i statistiken över hushållens tillgångar, bl.a. taxerings- och värderingsenhetssuppgifter för mark och byggnader. Avseende bostadsrätter saknas för närvarande motsvarande information som i fastighetsregistret. Regeringen har dock gett en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas (dir. 2020:123). Information om bostadsrätter och bostadsrätters värde bör ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Varaktiga konsumtionsvaror kan ha en stor inverkan på förmögenhetsfördelningen eftersom de är relativt värdefulla i förhållande till övriga finansiella och reala nettoförmögenheter. Så kan särskilt vara fallet för individer med låga inkomster och små tillgångar i övrigt. Idealiskt sett bör därför även varaktiga konsumtionsvaror som t.ex. bilar, båtar, möbler, smycken, konst och antikviteter ingå i förmögenhetsstatistiken. I praktiken är det dock mycket svårt att på ett systematiskt sätt samla in uppgifter om tillgången till och värdet av de flesta sådana varor. Därför bör utgångspunkten vara att endast sådana varaktiga konsumtionsvaror där det finns befintliga uppgifter om ägandeförhållanden, t.ex. fordon, ska ingå i statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Försäkringstillgångar såsom upparbetade pensionsrätter för allmän pension och tjänstepension samt andra socialförsäkringstillgångar har stor betydelse för individers behov av försiktighetssparande och av att bygga upp finansiella tillgångar. Sådana försäkringstillgångar skulle därför kunna ingå i den nya statistiken. Uppgifter om vissa sådana tillgångar finns bokförda i register. Andra är dock av mer teoretisk natur och lämpar sig därför inte att vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Uppgifter om pensionsbehållning och tillgodohavanden för allmän inkomstpension, inklusive premiepension, finns tillgängliga i register hos Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har, efter uppdrag från regeringen,

analyserat hur officiell statistik över tjänstepensioner skulle kunna utformas. Myndigheten har i två rapporter lämnat förslag på en förteckning över uppgifter som bör ingå i en tjänstepensionsdatabas (VER 2016–304 och VER 2017–196).

Utöver nämnda pensionstillgångar har individer implicita, dvs. underförstådda, tillgångar genom att omfattas av andra socialförsäkringar som sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Dessa värden är dock mer abstrakta. De bör därför inte vara en del av statistiken över hushållens tillgångar och skulder.

Det skuldbegrepp som användes i förmögenhetsbeskattningen avsåg i huvudsak studieskulder och skulder som var kopplade till skattepliktiga tillgångar som exempelvis fastigheter. Andra skulder som konsumentkrediter och skulder kopplade till skattebefriade tillgångsslag som onoterade aktier var undantagna. I den nu aktuella statistiken över hushållens tillgångar och skulder bör skuldbegreppet vara mer fullständigt. Uppgifter om fastighetskrediter, bostadsrättskrediter, kontokrediter, avbetalningskrediter och blanco-/borgenskrediter bör därför ingå.

Konsumentkrediter och korta lån från mindre finansiella institut har blivit vanligare och kan vara av stor betydelse för hushåll med låga inkomster och små marginaler. En av de vanligaste orsakerna till överskuldssättning är just konsumtionskrediter. För att statistiken ska vara så fullständig som möjligt bör ambitionen därför vara att information avseende hushållens samtliga finansiella åtaganden ingår. Detta kan kräva att uppgifter behöver samlas in från institut som i dag inte rapporterar sin utlåning till någon central aktör. Hur denna typ av data kan samlas in för att få en heltäckande bild av hushållens skulder bör därför utredas, med beaktande av hur uppgiftslämnarbördan för berörda uppgiftslämnare kan begränsas. I detta arbete bör också beaktas eventuella framtida initiativ till någon form av skuldregister för att möta kreditgivares behov av en samlad bild av hushållens finansiella åtaganden, t.ex. vid kreditprövning.

De uppgifter som samlas in om hushållens tillgångar och skulder kan behöva kompletteras med bakgrundsvariabler från befintliga register, t.ex. uppgifter om juridiskt kön, inkomster, arbetsmarknadsanknytning, utbildning och boendeform. Detta för att uppfylla syftet att ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning.

Utredaren ska därför

- analysera vilka uppgifter som, utifrån de samhällsbehov som finns, behövs för att genom individbaserad statistik över hushållens tillgångar och skulder ge en fullgod bild av hushållens finansiella ställning,
- bedöma behovet av och möjligheten att i statistiken inkludera finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag, reala tillgångar som t.ex. fastigheter, bostadsrätter, vissa varaktiga konsumtionsvaror, vissa försäkringstillgångar som t.ex. pensionsrätter samt eventuella andra tillgångar,
- undersöka hur uppgifter om finansiella tillgångar i utlandet eller i onoterade bolag skulle kunna samlas in,
- analysera och föreslå hur uppgifter om fastigheter och bostadsrätter kan värderas i statistiken, och
- analysera och föreslå hur uppgifter om vissa varaktiga konsumtionsvaror kan värderas i statistiken.

Sekretess och dataskydd

Insamling och bearbetning av uppgifter som rör hushållens tillgångar och skulder innebär ett intrång i den personliga integriteten för de personer som uppgifter samlas in om. Insamlingen innebär vidare att den insamlande myndigheten kan komma att behöva hantera känsliga och skyddsvärda personuppgifter.

Den 25 maj 2018 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad dataskyddsförordningen, i kraft. Denna förordning, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU, syftar bl.a. till att öka enskildas kontroll över sina personuppgifter och innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas, t.ex. för statistiska ändamål. Dataskyddsförordningen kompletteras i svensk rätt bl.a. av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns vidare vissa bestämmelser om behandlingen av personuppgifter för framställning av statistik.

Det kan finnas behov av att i lag eller förordning komplettera befintliga bestämmelser för att behandlingen av uppgifter om hushållens tillgångar och skulder ska vara förenlig med bl.a. dataskyddsförordningen. Med hänsyn till att de uppgifter som den nya statistiken ska vila på sannolikt i dag inte finns tillgängliga i befintliga register kan det vidare finnas behov av en reglering om uppgiftsskyldighet för enskilda. I syfte att minska uppgiftslämnarbördan bör dock i första hand befintliga register användas. Förutsättningarna för ett uppgiftslämnande mellan myndigheter, särskilt med hänsyn till regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), bör därför undersökas.

De avvägningar som behöver göras mellan behovet av en heltäckande förmögenhetsstatistik och integritetsintresset kräver en djupgående analys av bl.a. vilka uppgifter som får ingå, hur och av vilken myndighet uppgifterna får samlas in, vilken typ av behandling som ska vara tillåten samt vilka som ska kunna få tillgång till uppgifterna. Detta kräver överväganden både av teknisk och etisk karaktär samt överväganden kring hur personuppgiftsbehandlingen behöver regleras samt förutsättningarna för en rättssäker och effektiv insamling av uppgifterna.

Utredaren ska därför

- analysera vilka integritetsrisker som insamling och användning av uppgifterna kan ge upphov till och väga samhällets behov av uppgifterna i förhållande till aktuella integritetsskyddsaspekter,
- föreslå en konkret uppsättning av variabler för statistiken över hushållens tillgångar och skulder,
- föreslå hur uppgifterna ska samlas in på ett kostnadseffektivt sätt, företrädesvis genom att använda redan insamlade uppgifter i befintliga register, och vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för insamlingen,
- ta ställning till vilka urval och bearbetningar av uppgifterna som ska få göras och under vilka förutsättningar,
- analysera och ta ställning till vilka andra myndigheter och organisationer som bör kunna få tillgång till insamlade uppgifter, för vilka syften och vilka eventuella begränsningar som behöver finnas för deras behandling av uppgifterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att möjliggöra utlämnande av individdata till LIS Cross-National Data Center

LIS Cross-National Data Center (LIS) är ett internationellt datacenter med säte i Luxemburg. Vid LIS administreras två databaser avsedda för forskning kring frågor om inkomstfördelning, fattigdom och förmögenhetsfördelning, Luxembourg Income Study Database och Luxembourg Wealth Study Database. Databaserna består av uppgifter om medborgares förmögenheter, inkomster, skatteinbetalningar, socialförsäkringar och bidrag i nästan 50 länder. SCB har levererat uppgifter till LIS sedan det startade 1983. Myndigheten har dock sedan 2005 bedömt att det saknas rättsligt stöd för utlämning av uppgifterna. Den senaste leveransen av datamaterial avseende Sverige som har lämnats till LIS avser därför år 2005. Sverige ingår därmed inte längre i den internationella forskningen om inkomstskillnader och fattigdom som utförs med utgångspunkt från databasen.

Riksrevisionen bedömde i rapporten Internationella jämförelser av inkomstskillnader – Sveriges möjligheter att bidra med statistik att det krävs en författningsreglerad skyldighet för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifterna (RIR 2016:24). Forskningsdatautredningen lämnade i betänkandet Rätt att forska ett förslag till en rättslig reglering för att ge SCB möjlighet att lämna ut uppgifter om individers inkomstförhållanden ur sina register till den organisation som administrerar databaserna i LIS (SOU 2018:36). Förslaget berörde dock utlämnandet av uppgifter till europeiska forskningsdatabaser generellt, inte enbart LIS. SCB har vidare anfört att den föreslagna regleringen saknar en sekretessbrytande bestämmelse samt författningsreglerad uppgiftsskyldighet för SCB.

Utredaren ska därför

- analysera vad som behövs för att registerhållande myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter om inkomstförhållanden och förmögenheter till LIS på individnivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). I detta ingår att redogöra för ekonomiska

konsekvenser för de enskilda myndigheter som direkt berörs av utredarens förslag.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång samråda med Riksbanken, Finansinspektionen, SCB och Regeringskansliet (Finansdepartementet) samt inhämta synpunkter från registerhållande myndigheter som Lantmäteriet och Skatteverket. Vidare ska utredaren samråda med utredningen om ett offentligt register för bostadsrätter (Fi 2020:10) och ta del av och beakta de förslag som denna utredning lämnar. Utredaren ska även beakta andra pågående arbeten, t.ex. Pensionsmyndighetens förslag på en förteckning över uppgifter som bör ingå i en tjänstepensionsdatabas, som är relevanta för de frågeställningar som omfattas av uppdraget.

Den del av uppdraget som avser utlämnande av uppgifter till LIS Cross-National Data Center ska redovisas senast den 30 april 2021. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 juni 2022.

(Finansdepartementet)