

YTTRANDE
2023-04-18

DNR: Fi2022/03071

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Remissvar: En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (SOU 2022:51)

Swedish House of Finance (SHoF) vid Handelshögskolan i Stockholm har bjudits in att yttra sig om den offentliga utredningen ”En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder” (SOU 2022:51). Vi är av den bestämda åsikten att ett nytt förmögenhetsregister skulle vara av mycket stort värde för både svensk ekonomisk politik och forskning. Vi presenterar nedan ett antal argument för varför så är fallet, och försöker bemöta de huvudsakliga motargument som vi blivit varse om.

SHoF är Sveriges ledande institution för forskning om finansiell ekonomi. Vi har därför mycket god inblick i behovet av ett förmögenhetsregister och förståelse för de negativa konsekvenser som avsaknaden har inneburit.

Vi vill börja med att berömma utredningen för att ha producerat ett välskrivet och väl avvägt förslag. Därutöver håller vi helt med det särskilda yttrande som utredningens expert Roine Vestman har framfört. En central fråga är om omfattningen av registret verkligen är nödvändig och förenlig med proportionalitets- och minimeringsprinciperna som styr svensk rätt kring integritetsskydd och sekretess. Nedan följer ett antal argument och exempel på varför registret behövs, med särskilt fokus på hur central datas detaljrikedom och frekvens faktiskt är. Vi avslutar sedan med att bemöta några viktiga motargument.

Stresstester av hushållens ekonomi. Effektiv implementering av finans- och penningpolitik kräver tillgång till detaljerade och högfrekventa mikrodata, vilket erfarenheterna från 2008 års finanskris tydligt visat. Det går exempelvis inte att identifiera överskuldssatta hushåll ur aggregerade data. Med hjälp av utredningens föreslagna förmögenhetsregister skulle Finansinspektionen kunna genomföra regelbundna stresstester av hushållens ekonomi, precis som man gör med bankerna. Högfrekvent, detaljerad, mikrodata skulle hjälpa myndigheten att tidigt upptäcka, och åtgärda, systemiska risker på hushållssidan. Tidig upptäckt och snabbt agerande kan stoppa självförstärkande förlopp innan de ens börjat och helt undvika eventuella efterföljande kriser, eller till och med recessioner. Det ekonomiska värdet av sådan kontinuerlig övervakning överstiger således vida de estimerade kostnaderna för registret.

Förmögenhetsregistret i forskning. Det föreslagna registret skulle bli mycket värdefullt för svensk makro- och finansekonomisk kunskapsgenerering. Till skillnad från våra grannländer har vi i Sverige endast aggregerade data över förmögenheter. Avsaknaden av individdata har en rad negativa konsekvenser. Dels omöjliggör det studier av fördelningen av förmögenheten över befolkningen, och dels går det inte att summera totala tillgångar och skulder per individ. Detta har allvarliga konsekvenser för vår förståelse av svenska finansmarknaders funktion, av hushållens motståndskraft till chocker och kriser, och av det finansiella systemets robusthet.

Värdet av kvartalsdata. Utredningen föreslår att viss data ska rapporteras kvartalsvis. Värdet av detta ska inte underskattas, och vi skulle till och med rekommendera månadsvis rapportering när aktörernas rapporteringsprocesser väl är utbyggda och fullt automatiserade. Högfrekvent data har många fördelar. För forskning möjliggör den betydligt bättre studier av hur snabbt individer reagerar på förändrade ekonomiska förhållanden. Sådan kunskap gör mikrosimuleringsmodeller mer träffsäkra och förbättrar på så vis den ekonomiska politikens prognosförmåga. Desto viktigare är dock fördelen för övervakning och krishantering (se också ovan om stresstester). Sedan några år tillbaka har SCB registrerat månadsvis information om anställningar genom arbetsgivardeklarationerna och omsättning från momsdeklarationer. Dessa data visade sig vara mycket användbara under Coronapandemin, för att mer eller mindre i realtid följa hur företag och anställda drabbades. Coronakommissionen (slutbetänkandets kapitel 4 och 5) beskriver dessutom hur data hade kunnat användas för att snabbt identifiera hur olika branscher drabbades och baserat på detta utforma träffsäkra stöd. På samma sätt möjliggör högfrekventa förmögenhetsuppgifter en snabbare och mer effektiv krishantering under en finanskris.

Värdet av retroaktiv data. Utredningen föreslår att viss data ska inhämtas också retroaktivt, d.v.s. för perioden efter 2007, då registreringen av förmögenhetsstatistik avbröts. Vi ser ett stort värde i att få tillgång till retroaktiv data. För forskning finns i dagsläget registerdata över befolkningens förmögenheter för åren 1999-2007. Att kunna bygga ut den dataserien hela vägen fram till i dag skulle vara mycket värdefullt. Det skulle möjliggöra studier av sparande över längre tidsperioder, exempelvis om hur svenskar påverkades av 2008 års finanskris, vilket i sin tur kan användas för att simulera framtida krishanteringsåtgärder. Det skulle också möjliggöra utvärdering av viktig lagstiftning om finansiell stabilitet som tillkommit sedan dess, exempelvis om bolånetak och amorteringskrav.

Grannländerna har förmögenhetsregister. Danmark, Norge, och Finland, har alla förmögenhetsregister som liknar det register utredningen föreslår. Tillgång till registren har möjliggjort inflytelserika studier och genererat viktig kunskap. Fyra exempel är: (1) att danskar som har det sämre ställt (fattiga, äldre, lågutbildade) är mindre benägna att omförhandla bolån och därför missar omfattande besparingsmöjligheter¹, (2) att det finns stor variation i den avkastning normen tjänar på sitt sparande, med 18 procentenheters skillnad mellan de fattigaste och rikaste², (3) att delen av en oförutsedd transferering som ett norskt hushåll konsumerar beror på hushållets ekonomiska förutsättningar, vilket har stor påverkan på finanspolitikens effektivitet³, och (4) att valet av aktier finska hushåll investerar i går i arv, vilket förvärrar förmögenhetsjämligheten i landet⁴.

Värdet för individuell finansiell trygghet. Det är av stor vikt för beslutsfattare att förstå hur svenskar interagerar med finansiella marknader, för finansiell stabilitet, men också för individuellt välstånd. Samtidigt har vi haft en trend de senaste decennierna där individer fått allt större inflytande över sin egen finansiella planering och tillgång till allt mer avancerade instrument att spara i. Utan ett förmögenhetsregister har forskare ingen möjlighet att analysera hur svenskar nyttjar dessa nyvunna resurser. Med ett detaljerat register hade forskare kunnat studera frågor om hur individer diversifierar sina portföljer, vilka risker de tar, och hur mycket pengar de förlorar till fondavgifter. Man skulle också kunna studera hur beteenden skiljer sig

¹ <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20180865>

² <https://www.econometricsociety.org/publications/econometrica/2020/01/01/heterogeneity-and-persistence-returns-wealth>

³ <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.20190211>

⁴ <https://academic.oup.com/rof/advance-article/doi/10.1093/rof/rfac060/6695229>

mellan grupper i samhället, för att bättre förstå hur finansiell ojämlikhet uppstår och var utbildningsinsatser kan göra nytta.

Värdet för svenska kapitalmarknader. En stor del av det svenska bostadsbeståndet är finansierat på svenska och utländska kapitalmarknader. Med detaljerad statistik över svenskars förmögenheter förbättras stabiliteten i marknaden, och med det våra finansieringsvillkor. På liknande sätt kommer flera andra delar av svenska finansmarknader gynnas av bättre tillgång till information. De analyser som registrets införande möjliggör skapar värden för såväl investerare, som finans- och försäkringsbolag, som för låntagarna, dvs svenska hushåll.

Vanliga argument mot förslaget

I detta avsnitt vill vi bemöta ett antal argument som framförts i de särskilda yttrandena eller förekommit i den offentliga debatten om utredningsförslaget.

Risker för den personliga integriteten. Utredningen diskuterar förtjänstfullt det intrång i den personliga integriteten som förslaget skulle innebära, och den nyttoavvägning som behöver göras. Vi delar den bedömningen, och vill betona att den centrala frågan inte är om förmögenhetsdata ska samlas in, utan hur den samlas in och vem som får tillgång. I dagens informationssamhälle lagras individuppgifter om i stort sett allt. I sociala medier registreras personliga och professionella kontakter, konsumtionspreferenser, politiska åsikter, ekonomi, och hälsa. Ett fåtal internetföretag samlar in dessa data, och priset på företagets aktier vittnar om datas värde. Finansiella förmögenhetsdata om stora delar av befolkningen samlas redan in privat av banker och andra finansiella tjänsteleverantörer, skyddade av banksekretesslagen. Frågan är därför inte om data ska samlas in, utan hur och för vilket syfte. Det föreslagna registret är främst ett intrång i den personliga integriteten eftersom det sammankopplar individuppgifter som redan samlas in. Det är därför den ytterligare integritetsskadan av denna sammankoppling som bör jämföras med den omfattande nytta vi beskrivit ovan.

Karin Chenon från Svensk Försäkring menar i sitt särskilda yttrande att data över pensionstillgångar inte behövs i förmögenhetsregistret eftersom pensioner inte är särskilt likvida. Vi menar att det är precis tvärtom. Pensionstillgångar är särskilt viktiga att inkludera eftersom de, för många invånare, är helt centrala tillgångar att leva på i livets senare del. Samtidigt har vi mycket dålig insikt i hur befolkningens pensionstillgångar är fördelade, och detta problem förvärras i takt med att en allt större andel av pensionstillgångarna återfinns utanför det statliga pensionssystemet. Utan kunskap om pensionernas fördelning finns en risk att beslutsfattare förbiser att vissa grupper kommer att få allt för låga pensioner. I viss mån har denna brist på data redan lett till en underskattning av risken att vissa grupper skulle komma att få allt för låga pensioner, vilket troligen redan skadat förtroendet för det svenska pensionssystemet. Därutöver tillåter många länder lån med pensionskapital som säkerhet. Sådana verktyg kan mildra recessionens åverkan. Med pensionsuppgifter i förmögenhetsregistret skulle värdet av sådan reglering kunna utvärderas.

Christian Nilsson från Bankföreningen argumenterar för att ett återinförande av det register som fanns fram till förmögenhetsskattens avskaffande skulle vara tillräckligt. Han påstår att det finns

få fördelar med ett mer omfattande material eller en högre rapporteringsfrekvens. Vi vill bestämt hävda att fördelarna med sådan data snarare är mycket stora och har presenterat flera exempel på varför ovan.

Båda dessa kritiska yttranden presenterar kalkyler över hur förslaget skulle medföra mycket stora kostnader. Vi ställer oss frågande till träffsäkerheten i dessa beräkningar. Som Roine Vestman skriver i sitt yttrande kan omöjliga merkostnaderna för försäkringsbolagens rapportering vara dubbelt så hög som den totala driftkostnaden för minPension. Vi vill också understryka de synergieffekter som lär uppstå på lite längre sikt av att ha ett övergripande register där all relevant information samlas. När det väl är inrättat bör rapporteringen till förmögenhetsregistret ske i stort sett automatiskt, och marginalkostnaden vara mycket låg. Registret medför samtidigt att myndigheter som Riksbanken och Finansinspektionen har avsevärt mindre behov av att tillfälligt samla in specifika data. Ett exempel är finansinspektionens HULK-databas som innefattar vissa anonymiserade förmögenhetsdata. Den här typen av delregister, som troligen är betydligt mer kostsamma i det långa loppet, skulle kunna avskaffas om utredningsförslaget implementeras.

För att sätta den förväntade kostnaden i perspektiv kan den jämföras den med motsvarande datainsamling i andra länder. Många utvecklade länder värderar tillgången på förmögenhetsdata så pass högt att frågor inkluderas i census eller särskilda finansenkäter. Den initiala investeringskostnaden må vara hög för att inrätta ett förmögenhetsregister, men i jämförelse med kostnaden för en regelbunden, omfattande, enkät skulle det betala sig mycket fort.

Sist vill vi understryka att förväntad kostnad alltid bör vägas mot förväntad nytta. Även ett mycket dyrt register kan vara motiverat ekonomiskt om det genererar ett tillräckligt stort värde. Ett detaljerat och korrekt register över hushållens finanser möjliggör forskning och analys som gynnar finansiell stabilitet och ett väl reglerat, hälsosamt finansiellt system. Till exempel kan tidiga varningssignaler vara osynliga i aggregerade data men tydliga i detaljerad data. Aggregerade siffror över bostadslån gav exempelvis ofullständiga varningstecken inför 2008 års amerikanska finanskris. Ett annat exempel kommer från den danska fastighetskrisen. Danska förmögenhetsdata gjorde det då möjligt att identifiera 15 fastighetsbolag som var avgörande för krisens utveckling.⁵ Sådan analys kan bli avgörande för utformningen av träffsäkra krisstöd. Högfrekvent data är förstås helt avgörande under hanteringen av en finanskris, se ovan. Att vänta upp till ett år på data tvingar beslutsfattare att införa bredare stödpaket som kan bli mycket dyrare.

⁵ Se utredningen *Den Finansielle Krise i Danmark* (2013), <https://em.dk/publikationer/2013/den-finansielle-krise-i-danmark-aarsager-konsekvenser-og-laering/>

Adam Altmejd (sekr.)

Anders Anderson

Bo Becker

Marieke Bos

Mehran Ebrahimian

Anastasia Girshina

Paula Roth

Paolo Sodini

Per Strömberg

Pehr Wissén

Swedish House of Finance (SHoF) är ett opartiskt, icke-vinstdrivande nationellt center för finansforskning vid Handelshögskolan i Stockholm. Centret finansieras av Handelshögskolan i Stockholm, den svenska finanssektorn och svenska staten (genom Vinnova). För innehållet i detta remissyttrande svarar de undertecknande forskarna – inte SHoF som institution. SHoF tillämpar en disclosure policy för anknutna forskare gällande redovisning av potentiella intressekonflikter (se <https://www.hhs.se/en/houseoffinance/research/disclosure-policy/>).