



12. maí 2010

SÍ-63106

Nefndasvið Alþingis  
nefndasvið@althingi.is  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

Með skeyti dags. 28. apríl 2010 óskaði efnahags- og skattanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um rannsókn á fjárhagsstöðu skuldugra heimila, þskj. 961 - 570. mál á 138. þingi.

Markmið frumvarpsins er að tryggja efnahags- og viðskiptaráðherra aðgang að nauðsynlegum upplýsingum til þess að hann geti framkvæmt rannsókn á fjárhagsstöðu skuldugra heimila í þeim tilgangi að stjórnvöld öðlist betri yfirsýn yfir stöðu heimila sem nýtist við stefnumörkun á ýmsum sviðum. Frumvarpið lýtur því að mikilvægu rannsóknarefni sem er forsenda þess að ákvarðanir stjórnvalda séu byggðar á traustum grunni þekkingar.

Seðlabankinn hefur framkvæmt viðamiklar rannsóknir á fjárhagsstöðu skuldugra heimila. Niðurstöður þeirra hafa nýst stjórnvöldum við ákvörðunartöku á ýmsum sviðum undanfarin misseri. Sérstakar aðstæður í kjölfar banka- og gjaldmiðilshrunsins varð til þess að Seðlabankinn tók að sér þetta verkefni og var frá upphafi gert ráð fyrir að um tímabundið verkefni yrði að ræða. Seðlabankinn greinir eigi að síður reglulega skuldastöðu heimila í tengslum við mat á fjármálastöðugleika.

Seðlabankinn telur mikilvægt að mat á fjárhagsstöðu skuldugra heimila verði komið í varanlegan farveg. Mikilvægt er að stjórnvöld hafi heilsteypta mynd af fjárhagsstöðu skuldugra heimila og þróun hennar. Frumvarpið gerir ráð fyrir að umtalsverðum fjármunum verði varið í tímabundna lausn, sem tryggi stjórnvöldum aðgengi að upplýsingum um fjárhagsstöðu skuldugra heimila á meðan endurskipulagning efnahags þeirra stendur yfir.

Þótt tímabundnar lausnir kunni að vera réttlætanagerar við núverandi skilyrði er mikilvægt að missa ekki sjónar á varanlegri lausnum. Seðlabankinn hefur tekið undir áskorun Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins, um stofnun miðlægrar skuldaskrár, enda myndi slík lausn tryggja stjórnvöldum varanlegan aðgang að

nauðsynlegum upplýsingum um fjárhagsstöðu skuldugra heimila og fyrirtækja. Seðlabankinn telur brýnt að vinna hefjist þegar í stað við gerð miðlægrar skuldaskrár. Kjósi ríkisstjórn og Alþingi að verja umtalsverðum fjármunum í uppbyggingu gagnagrunns sem einungis mun nýtast stjórnvöldum í afmarkaðan tíma má það ekki verða til þess að tefja þá vinnu. Ekki verður unnt að tengja upplýsingar í slíkum tímabundnum grunni við gögn sem safnað yrði í framtíðinni og því gæti orðið erfitt að meta hvernig fjárhagsstaða skuldugra heimila hefur þróast. Því er æskilegt að varanleg lausn finnist sem fyrst. Miðlæg skuldaskrá að erlendri fyrirmynd myndi einfalda gagnaöflun vegna annarra verkefna á vegum hins opinbera verulega. Má þar nefna gagnaöflun Seðlabanka Íslands vegna vaxta- og lánatölfræði, greiningu á fjárhagsstöðu skuldugra heimila við mat á fjármálastöðugleika og vinnslu skattframtala hjá Ríkisskattstjóra. Miðlægur skuldagrunnur myndi einnig nýtast lánastofnunum til að staðreyna upplýsingar frá lántakenda og draga þannig úr útlánaáhættu banka. Þá mætti nýta grunninn til þess að gefa lántakendum yfirlit yfir eigin skuldastöðu. Skuldaaskrána mætti einnig nýta við ýmsar rannsóknir með því samkeyra hana við aðrar opinberar skrár á ópersónugreinanlegu formi. Nánari greinargerð um miðlæga skuldaskrá og uppbyggingu slíkra skráa í öðrum löndum er að finna í fylgiskjali með þessari umsögn.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að efnahags- og viðskiptaráðuneytið annist framkvæmd rannsókna á fjárhagsstöðu skuldugra heimila og afli nauðsynlegra gagna í samstarfi við ýmsar stofnanir og fyrirtæki. Enn fremur er gert ráð fyrir því að ráðherra nefnd efnahagsmála taki ákvarðanir um birtingu á niðurstöðum greiningarinnar (5.gr.). Til þess að tryggja að trúverðugleiki rannsóknarinnar verði ekki dreginn í efa væri hugsanlega heppilegra að fela sjálfstæðri stofnun vinnu að rannsókninni og að birta niðurstöður hennar. Hagstofa Íslands hefur t.d. mikla reynslu í gagnaöflun, úrvinnslu gagna og framsetningu niðurstaðna.

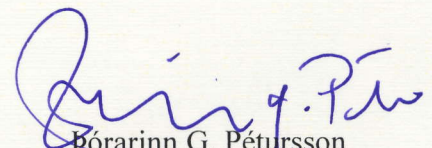
Eins og kom fram hér að framan er markmið frumvarpsins að bæta yfirsýn stjórnvalda yfir fjárhagsstöðu skuldugra heimila. Frumvarpið gerir hins vegar ekki ráð fyrir að aðrir en ráðherra hafi aðgang að upplýsingunum sbr. 4. gr. „Óheimilt er að tengja hinar samkeyrðu upplýsingar við aðrar upplýsingar eða veita öðrum aðgang að þeim, þar á meðal netaðgang.“ Ríkisskattstjóri, Seðlabankinn og aðrir opinberir aðilar gætu því ekki, að öðru óbreyttu, fengið aðgang að upplýsingum, sem væri mögulegt ef miðlæg skuldaskrá yrði sett á laggirnar. Einnig yrði um tvíverknað að ræða fyrir þá sem bæði þurfa að skila gögnum í þennan gagnagrunn og til annarra opinberra aðila, svo sem ríkisskattstjóra og Seðlabankans.

Loks má nefna að við öflun gagna virðist ekki vera gert ráð fyrir því að safnað verði upplýsingum til að tengja saman upplýsingar um lán og veð sem liggja að baki þeim. Í rannsókn Seðlabankans var það gert með því að hvert fjármálafyrirtæki útbjó skrá með brengluðum lánanúmerum sem fylgdu bæði hverju láni og þeim veðum sem stóðu að baki hverju láni. Þessi lánanúmer voru enn fremur dulkóðuð sérstaklega til að koma í veg fyrir að hægt væri að greina á milli fjármálafyrirtækja.

Seðlabanki Íslands telur jákvætt að unnið verði að áframhaldandi öflun upplýsinga um stöðu skuldugra heimila. Frumvarpið felur í sér tímabundna lausn á þörf fyrir öflugt greiningartæki á þessu sviði. Hins vegar væri æskilegt að vinna að lausn sem er bæði almennari, þ.e.a.s. nær einnig til fyrirtækja, og varanlegri. Bankinn telur því brýnt að sem fyrst verði samþykkt lög um miðlæg skuldaskrá. Hún yrði öflugt tæki til þess að svara spurningum um fjárhagsstöðu skuldugra heimila og fyrirtækja, en að auki myndi slík skrá gagnast í ýmsum öðrum verkefnum opinberra aðila og annarra. Verði nú þegar hafist handa við gerð slíkrar skrár telur Seðlabankinn að hægt væri að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í frumvarpinu jafn skjótt og ef leiðin sem lögð er til í frumvarpinu yrði farin. Ákveði Alþingi eigi að síður að komið verði á fót tímabundnum gagnagrunni er mikilvægt að það verði ekki til þess tefja varanlegri lausn.

Virðingarfyllst  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

  
Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri

  
Þórarinn G. Pétursson  
aðalhogfræðingur