

Tilgangur miðlægra skuldagrunna

Miðlægur skuldagrunnur er gagnagrunnur sem inniheldur upplýsingar um skuldsetningu lántakenda fjármálafyrirtækja. Tilgangurinn með uppsetningu slíks grunns er margþættur. Hann gagnast fjármálafyrirtækjum við mat á lántakendum og er þannig öryggistæki bæði til að sannreyna stöðu, sem og til að meta lánshæfi og greiðslugetu væntanlegra skuldara. Fyrir opinbera aðila gagnast skuldagrunnur til mats á ýmsum upplýsingum, t.a.m. væri með samkeyrslu annarra gagna hægt að vinna sambærilegar kannanir og unnar voru af Seðlabanka Íslands um skuldir heimila reglulega, t.d. á 6 mánaða eða árs fresti. Skattayfirvöld gætu einnig nýtt slíkan grunn við vinnslu skattframtala. Seðlabankinn gæti nýtt upplýsingar úr skuldagrunni við samantekt á ýmiskonar tölfræði, t.d. vaxtaupplýsingum, líftíma lána, meðallengd nýrra lána, vaxtakjara þeirra og upplýsingum vegna erlendrar stöðu. Síðast en ekki síst getur skuldagrunnur nýst lántakendum til að afla á einum stað yfirlits yfir allar skuldir.

Eins og sjá má á mynd 1 nýtist miðlægur skuldagrunnur eftirlitsaðilum, stjórnvöldum og fjármálafyrirtækjum til að sinna því hlutverki sem þeim er ætlað. Jafnframt gagnast skuldagrunnur einstökum lántakendum til að fá yfirsýn yfir skuldir sínar.

Mynd 1: Miðlægur skuldagrunnur



Mikilvægi aðgangsstýringar

Fjárhagslegar upplýsingar einstaklinga eru ákaflega viðkvæmar og því er mikilvægt að gögn séu varðveitt með þeim hætti að ekki fari í bága við eðlileg persónuverndarsjónarmið. Við úrvinnslu úr grunni þarf því að tryggja að þeir einir hafi aðgang að gögnum sem til þess eru bærir og að ekki séu látin í té ítarlegri gögn en þörf er á.

Jafnframt þarf að gæta þess við samkeyrslu gagna að slík vinna fari fram í samræmi við kröfur Persónuverndar.

Upplýsingar um skuldir og vanskil

Til að grunnurinn gagnist sem best er eðlilegt að í hann séu skráðar upplýsingar um skuldir, sem og upplýsingar um vanskil, hafi þau orðið. Þannig er hægt að tryggja að áreiðanlegar upplýsingar um stöðu lántakanda liggi fyrir hjá opinberum aðila. Gera þarf ríkar kröfur til þess að upplýsingar séu réttar og skuldarar verða að hafa úrræði til að bregðast við, telji þeir að ekki sé rétt með farið.

Fjármálafyrirtæki

Fjármálafyrirtæki þurfa að senda upplýsingar með reglubundnu millibili um skuldbindingar viðskiptavina í skuldagrunninn. Fjármálafyrirtæki geta einnig óskað eftir upplýsingum úr skuldagrunninum um heildarskuldbindingar og vanskil viðskiptavina eða tilvonandi viðskiptavina. Þannig verður ákvörðunartaka þeirra og áhættumat byggt á bestu mögulegu upplýsingum. Slíkt fyrirkomulag er til þess fallið að minnka útlánaáhættu sé það rétt notað og auka skilvirkni á lánamarkaði sem er öllu hagkerfinu til hagsbóta.¹ Þess má geta að bankar kalla alla jafna eftir slíkum upplýsingum frá væntanlegum lántakendum en það getur verið undir hælinn lagt hvort frá öllu er skýrt.

Einstaklingar og fyrirtæki

Til að fá heildaryfirlit yfir eigin skuldbindingar geta einstakir lánþegar óskað eftir gögnum um sínar skuldbindingar úr skuldagrunninum. Enn fremur gefst þeim tækifæri til að leiðrétta upplýsingar ef þær reynast rangar, en slíkt yrði þá gert í gegnum fjármálastofnanir. Mögulega þyrfti jafnframt að vera til opinber kærunefnd eða umboðsmaður, sem getur úrskurðað um álitamál. Ef lántakendum er kunnugt um að skuldagrunnur sé notaður til að meta lánshæfi þeirra kann það að auka vilja þeirra til að standa í skilum.

Stjórnvöld

Upplýsingar sem vistaðar eru í miðlægum skuldagrunni gagnast stjórnvöldum við mat á þróun og horfum í efnahagsmálum. Þannig fá stjórnvöld betri yfirsýn yfir skuldir þjóðarinnar og betra aðgengi að tölfraðigögnum sem nýtast í næmnigreiningar og útreikninga á áhrifum ýmissa efnahagsaðgerða. Seðlabanki Íslands hefur til að mynda safnað ítarlegum gögnum um skuldastöðu heimila og fyrirtækja. Þessi gögn hafa nýst Seðlabankanum við mat á áhrifum ýmissa aðgerða sem hefur enn fremur nýst framkvæmdavaldinu við ákvarðanatöku. Á þennan hátt getur ítarlegur skuldagrunnur

¹ Sjá Powell, A. o.fl. (2004), *Improving Credit Information, Bank Regulation and Supervision: On the Role and Design of Public Credit Registries*, World Bank Policy Research, nr. 3443, Love, I. og N. Mylenko (2003), *Credit Reporting and Financing Constraints*, World Bank Policy Research Working Paper, nr. 3142 og Jappelli, T. og M. Pagano (1993), *Information Sharing in Credit Markets*, The Journal of Finance, Vol. 43, bls. 1693-1718.

gagnast til margvíslegra greininga eins og mat á mögulegum afleiðingum skuldbreytinga ákveðinni lána eða skuldsettra hópa, þar sem niðurstöður yrðu ávalt á samandregnu forni. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið stefnir að því að safna sambærilegum gögnum og Seðlabankinn gerði á sl. ári, til að uppfæra mat Seðlabankans á skuldastöðu heimila og fyrirtækja. Vekja má athygli á því að ef starfræktur væri ítarlegur ríkisrekinn skuldagrunnur á Íslandi þá væri hægt að framkvæma ofangreint mat með tiltölulega skjóttum hætti og jafnfram yrði hægt að fylgjast með þróun á skuldastöðu yfir tíma. Seðlabankinn þarf að vinna upplýsingar um lán og vaxtakjör, sem oft getur verið flókið, þ.e. leita þarf til margra aðila sem geyma gögn í ólíkum kerfum. Ef gera þarf breytingar á gagnasöfnun getur slíkt leitt til mikillar vinnu og tekið tíma, en ef geymdar eru ítarlegar upplýsingar um einstök lán, mætti keyra ólíkar fyrirspurnir á grunninn eftir því hverju leitað er eftir í hverju tilviki. Einnig væri aðgengilegt að gera óhefðbundnar athuganir ef eftir því er kallað.

Eftirlitsaðilar

Eftirlitsaðilar nota upplýsingar úr miðlægum skuldagrunni við eftirlit með útlánaáhættu fjármálafyrirtækja og skuldsetningu fyrirtækja og heimila. Eftirlitsaðilar geta þannig nýtt skuldagrunninn til að efla eftirlit með rekstri² með einstökum stofnunum og eftirlit með þjóðhagsvarúð³ hjá fjármálakerfinu í heild, til að takmarka kerfisáhættu. Áhætta getur verið þversniðsáhætta (e. cross sectional risk) og hins vegar er hægt að meta þróun áhættu yfir tíma. Skuldagrunnur gagnast eftirlitsaðilum við mat á þversniðsáhættu bæði vegna einstakra stórra aðila og hóps einsleitra aðila, þ.e. hjá hópi af smærri lántakendum sem standa frammi fyrir sameiginlegum áhættupáttum eins og heimili með erlend lán, fyrirtæki í byggingariðnaði o.fl. Skuldagrunnur þarf því að vera ítarlegur til þess að eftirlitsaðilar geti fengið heildarmynd af samþjöppun áhættu. Enn fremur gagnast skuldagrunnur eftirlitsaðilum til að meta uppsöfnun áhættu yfir tíma. Til þess er meðal annars hægt að þróa framsýna hagvísa sem gefa vísbendingar um möguleg útlánatöp og efla mat á sveiflujafnandi aðgerðum eins og að fjármálafyrirtæki safni eigin fé á tímum góðæris sem grípa má til er illa árar. Að öllu jöfnu ættu þess háttar aðgerðir að styrkja framsýn markmið er varða öryggi og stöðugleika á fjármálamarkaði.

Til viðbótar nýtist skuldagrunnur við hagfræðilegar greiningar með því að efla aðgengi að gögnum fyrir ákveðin svæði, atvinnugreinar eða tegund lántakenda. En þær upplýsingar nýtast til greiningar á útlánamarkaði og þróun vaxta.

² Eftirlit með rekstri er til að meta stöðu einstakra fjármálafyrirtækja í því augnamiði að takmarka áhættu einstakra stofnana (e. micro-prudential supervision).

³ Eftirlit með þjóðhagsvarúð er til að meta stöðugleika fjármálakerfisins í heild með það að marki að takmarka kerfisáhættu (e. macro-prudential supervision).

Eftirlit yfir landamæri

Samandregnar upplýsingar úr skuldagrunnum ýmissa landa hafa nýst við eftirlit yfir landamæri. Til að mynda hafa Austurríki, Belgía, Frakkland, Ítalía, Portúgal, Spánn og Þýskaland gert samstarfssamning um gagnaskipti svo hægt sé að fylgjast með áhættu yfir landamæri.

Erlendar fyrirmýndir

Skuldagrunnar eru ýmist einkareknir eða ríkisreknir. Einkareknir skuldagrunnar eru fyrirtæki sem safna upplýsingum um lántakendur sem gagnast lánveitendum við mat á lánshæfi lántakenda. Algengt er að einkareknir skuldagrunnar innihaldi einungis neikvæðar upplýsingar svo sem upplýsingar um vanskil og gjaldþrot. Ríkisreknir skuldagrunnar hafa margir verið settir á laggirnar með það að marki að efla eftirlit með stöðugleika í fjármálakerfinu og stuðla að heildstæðu mati á áhættu. Ríkisreknir skuldagrunnar innihalda því almennt bæði jákvæðar og neikvæðar upplýsingar. Jákvæðar upplýsingar eiga við útlán og aðrar skuldbindingar til skuldara eins og upplýsingar um upphæð útlána, vexti, lánstíma og í hvaða gjaldmiðli lánin eru tekin. Í töflu 1 má finna dæmi um upplýsingar sem skráðar eru í ríkisrekna skuldagrunna nokkurra Evrópulanda.

Víða er sett lágmark á þá fjárhæð sem tilkynna skal í skuldagrunninn sem er þá ákveðinn þröskuldur. Sá þröskuldur er ólíkur eftir löndum en sumstaðar er hann enginn. Einnig geta þröskuldar verið ólíkir eftir því hvort um fyrirtæki eða einstaklinga er að ræða. Dæmi um lönd sem hafa engan eða mjög lágan þröskuld⁴ eru Tékkland, Slóvenía, Portúgal, Argentína og Kína. Ef skuldagrunnur á að gagnast bæði eftirlitsaðilum við heildstætt mat á áhættu og fjármálafyrirtækjum við mat á lánshæfi lántakenda og útlánaáhættu er hagkvæmast að hafa lágan eða engan þröskuld. Þannig fá eftirlitsaðilar yfirsýn yfir skuldsetningu í fjármálakerfinu og fjármálafyrirtæki upplýsingar um hvern lántakenda.

Tafla 2 sýnir yfirlit yfir staðsetningu skuldagrunna, stofnár og lágmarksfjárhæðir í þeim löndum í Vestur-Evrópu sem hafa einna lengst starfrækt ríkisrekinn skuldagrunn eða yfir 20 ár. Til viðbótar eru upplýsingar um þrjú lönd í Austur-Evrópu sem hafa sett á stofn ríkisrekinn skuldagrunn.

Tafla 2 Yfirlit yfir skuldagrunna í nokkrum Evrópulöndum

Land	Staðsetning skuldagrunna	Settur á stofn	Lágmarksfjárhæð í ISK ¹	Er bankaeftirlit innan seðlabankans?
Þýskaland	Seðlabankinn	1934	262.500.000	Já
Frakkland	Seðlabankinn	1946	4.375.000	Já
Spánn	Seðlabankinn	1962	1.050.000	Já
Ítalía	Seðlabankinn	1962	5.250.000	Já
Belgía	Seðlabankinn	1967	0 ²	Nei
Portúgal	Seðlabankinn	1978	8.750	Já
Austurríki	Seðlabankinn	1986	61.250.000	Nei
Slóvenía	Seðlabankinn	1994	0	Já
Búlgaría	Seðlabankinn	1998	0	Já
Lettland	Seðlabankinn	2008	-	Nei

Tafla 1 Yfirlit yfir upplýsingar í miðlægum skuldagrunnum nokkurra Evrópulanda¹

	Austurríki	Belgía	Þýskaland	Spánn	Frakkland	Ítalía	Portúgal
Útlán	J	J	J	J	J	J	J
Yfirdráttarheimild	J	J	N	J	J	J	J
Ábyrgðir	J	J	J	J	J	J	J
Afleiður	J	N	J	N	N	J	N
Eignaleiga	J	J	J	J	J	J	J
Líftími	N	N	N	J	J	J	J
Mynt	N	J	N	J	N	J	J
Tegund veða	J	N	J	J	N	J	J
Virði veða	J	N	J	N	N	N	J
Gæði láns, þ.e. vanskil o.fl.	J	N	J	J	N	J	N
Framlög í							

¹ J=Já, N=Nei.

Heimild: European Central Bank (2003), Memorandum of Understanding on the Exchange of Information among National Central Credit Registers for the Purpose of Passing it on to Reporting Institutions.

¹ Reiknað á gengi dagsins 22.02.2010, 1 EUR = 175 ISK

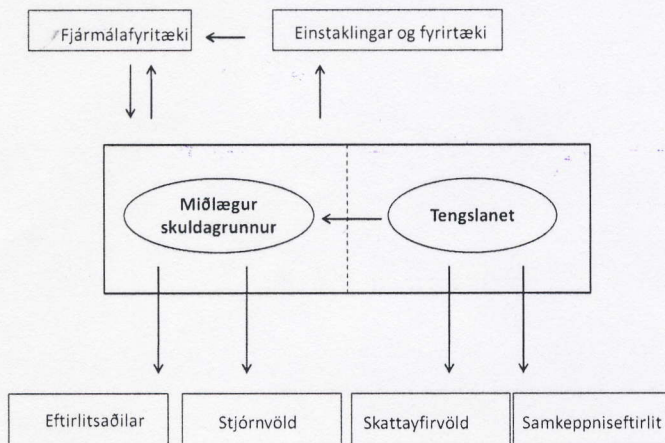
² Engin lágmarksfjárhæð er fyrir einstaklinga en lágmarksfjárhæð fyrir fyrirtæki er 4.375.000 kr., lágmarksfjárhæð miðar við ofangreint gengi.

Heimild: vefslóð Seðlabanka Lettlands, vefslóð Seðlabanka Búlgaríu, European Central Bank (2003), Memorandum of Understanding on the Exchange of Information among National Central Credit Registers for the Purpose of Passing it on to Reporting Institutions og Nicola Jentzsch (2007), *Financial Privacy, An International Comparison of Credit Reporting Systems*, Springer.

Algengt er að ríkisreknir miðlægir skuldagrunnar séu staðsettir í sér deild innan seðlabanka. Mikilvægt er því að skuldagrunnur sé óháður þeirri stofnun sem hann er staðsettur í. Einnig þarf grunnurinn að vera aðgangsstýrður og vel skilgreint hverjir hafa aðgang að frumgögnum, þar sem fyllsta öryggis þarf að gæta og mögulega dulkóða gögnin ef lágmarksfjárhæð er mjög lág. Sem dæmi má neфа að í Þýskalandi er lágmarksfjárhæð í skuldagrunni rúmar 260 milljónir króna og þar eru gögnin ekki dulkóðuð en á Spáni er hún rúmlega ein milljón króna og þar eru gögnin dulkóðuð.

Erlendis þekktist að innan þeirra stofnunar sem heldur utan um skuldagrunninn starfi eining sem ber ábyrgð á eftirliti með eignatengslum í fjármálakerfinu. Mikil vinna fylgir því að halda utan um eignatengsl sem geta breyst með skjótum hætti. Það yrði því þjóðhagslega hagkvæmt að hafa eina sterka einingu sem bæri ábyrgð á eftirliti með eignatengslum og miðlaði upplýsingum áfram til þeirra stofnana sem á þurfa að halda eins og eftirlitsstofnanir, skattayfirvöld og samkeppniseftirlit, sjá mynd 2.

Mynd 2: Miðlægur skuldagrunnur og tengslanet



Þróun undanfarinna ára og framtíðarsýn

Ríkisreknir skuldagrunnar hafa verið settir á stofn víðsvegar um heim en algengt hefur verið að þeir hafi verið stofnaðir í kjölfar fjármálakreppu með það að marki að styrkja eftirlit á fjármálamarkaði. Fyrstu ríkisreknu skuldagrunnarnir voru stofnaðir í Vestur-Evrópu, nánar til tekið í Þýskaland árið 1934 og Frakklandi árið 1946. Um miðjan sjöunda áratug voru Ítalía, Spánn og Belgía búin að setja á laggirnar ríkisrekinn skuldagrunn og í kjölfarið fylgdu lönd um allan heim eins og í Austur-Evrópu, í Asíulöndum, Suður-Ameríku, Mið-Austurlöndum, Norður-Afríku, og Vestur-Afríku. Í Bandaríkjunum hefur ekki verið starfræktur ríkisrekinn miðlægur skuldagrunnur en þar má finna einkarekna skuldagrunna. Seðlabanki Bandaríkjanna hefur hins vegar safnað upplýsingum um stóra lántakendur til að meta samþjöppun áhættu vegna stórra áhættuskuldbindinga. Bankinn hefur einnig ákveðið að safna ítarlegri upplýsingum sem nýtast við mat á samþjöppun áhættu vegna hópa einsleitra aðila sem eru óvarðir fyrir sömu áhættuþáttum.⁵

Reynslan af fjármálaáfallinu hefur sýnt að víða um heim höfðu eftirlitsaðilar ekki þann greiða aðgang að gögnum sem hefði gert þeim kleift að skilja betur gagnaðilaáhættu og bera kennsl á samþjöppun áhættu. Hætta á óhóflegum lánveitingum fjármálafyrirtækja er ætíð fyrir hendi. Eignaverðsbólur og útlánabólur auka áhættu fjármálafyrirtækja og þjóðhagslegur kostnaður af fjármálaáfalli er mikill. Því er mikilvægt að leita allra leiða til að hægt sé að meta áhættu þannig að mögulegt sé að grípa inn í tímanlega ef þess gerist þörf. Fyrir Íslendinga er kjörið að nýta tækifærið nú og byggja upp ítarlegan miðlægan skuldagrunn sem í framtíðinni getur gengið inn í erlent samstarf. Vanda þarf til verka við þróun slíks gagnagrunns og nýta þyrfti þá þekkingu sem er til staðar nú þegar. Ríkisskattstjóraembættið hefur um árabil móttikið rafrænar upplýsingar um skuldir einstaka aðila og fært inn í skattaskýrslur með góðum árangri. Rannsóknarnefnd alþingis setti upp ítarlegan gagnagrunn til þess að vinna að rannsókn á efnahagshruninu og Seðlabanki Íslands tók saman ítarleg gögn í úttekt sinni á skuldastöðu heimila og fyrirtækja á sl. ári. Það er til staðar þekking og reynsla sem æskilegt væri að nýta til þess að setja á stofn ítarlegan miðlægan skuldagrunn.

⁵ Tarullo, D. K. (2010), *Equipping Financial Regulators with the Tools Necessary to Monitor Systemic Risk*, ræða í Washington DC, <http://www.bis.org/review/r100216e.pdf?sent=100216>