

24. júní 2013
1306154

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, með síðari breytingum (tölfræðilegar upplýsingar um skuldir heimila og fyrirtækja).

Með tölvubréfi dags. 20. júní 2013 óskaði nefndasvið Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um ofangreint frumvarp.

Tilefni og nauðsyn frumvarpsins

Markmið frumvarpsins er að breyta lögum nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð til að tryggja að Hagstofa Íslands geti safnað og unnið reglubundið upplýsingar um skuldir og eignir, tekjur og gjöld heimila og fyrirtækja í landinu til hagskýrslugerðar. Framlagning frumvarpsins er liður í aðgerðum ríkisstjórnarinnar til úrlausnar á skuldamálum heimilanna.

Seðlabankinn er sammála því að regluleg og tímanleg greining á stöðu heimila og fyrirtækja sé mikilvæg. Til frambúðar þarf að koma gagnasöfnun af því tagi sem Seðlabankinn framkvæmdi á skuldastöðu heimila og fyrirtækja árið 2009 í varanlegan farveg þannig að gögnin séu aðgengileg eftirlitsaðilum á fjármálamarkaði.¹ Upplýsingar um skulda- og eignastöðu heimila eru mikilvæg forsenda þess að meta kerfisáhættu í fjármálakerfinu og stefnumótunar annarra stjórnvalda. Hæpið er að frumvarpið nýtist til að meta kerfisáhættu fjármálakerfisins þar sem það miðar fyrst og fremst að því að styrkja stöðu Hagstofunnar til hagskýrslugerðar, en sú starfsemi gengur út á tölfræðilega úrvinnslu um landshagi og þjóðfélagsleg málefni, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð.

¹ Árið 2009 framkvæmdi Seðlabankinn rannsókn um skulda- og eignastöðu heimila og fyrirtækja sem byggði á sambærilegum gögnum og Hagstofunni verður gert kleift að safna verði frumvarpið að lögum. Gögnin voru sett dulkóðuð inn í gagnagrunn Seðlabankans og voru síðan keyrð saman við dulkóðaðar viðbótarupplýsingar frá Hagstofu Íslands. Þessi rannsókn var framkvæmd í eitt skipti fyrir fyrirtæki og í eitt skipti fyrir heimili.

Óleyst vandamál

Verði frumvarpið óbreytt að lögum fylgja vandamál sem grafið gætu undan virku fjármálaeftirliti og mati á fjármálastöðugleika. Þrátt fyrir að Hagstofan geti afhent Seðlabankanum og öðrum ópersónu- og fyrirtækjagreinanlegar upplýsingar til tölfraðilegra vísindarannsókna samkvæmt 13. gr. laga nr. 163/2007, fullnægir það ekki gagnabörf Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins vegna eftirlits og greiningar á kerfisáhættu og fjármálastöðugleika. Seðlabankinn mun því áfram þurfa að safna gögnum milliliðalaust frá fjármálafyrirtækjum, að því marki sem heimildir bankans til upplýsingaöflunar ná.

Í greinargerðinni með frumvarpinu er talað um eina gátt sem einfaldi gagnasöfnun. Seðlabankinn tekur undir þau sjónarmið að þegar um jafn umfangsmikla gagnasöfnun er að ræða og fjallað er um í frumvarpinu er æskilegt að einn aðili safni gögnum, en önnur stjórnvöld sem á þeim þurfa að halda fái aðgang að þeim skv. ákveðnum reglum. Vandinn er hins vegar sá að önnur stjórnvöld munu ekki fá aðgang að þeim gögnum sem Hagstofan safnar vegna þess að þau má einungis nýta til hagskýrslugerðar og fullur trúnaðar Hagstofunnar ríkir um þau sbr. 10. gr. laga nr. 163/2007 og 5. gr. frumvarpsins. Myndi það girða fyrir aðgang annarra stjórnvalda að gögnunum. Hins vegar er heimilt að nýta gögn sem Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið safna í eftirlitsskyni frá eftirlitskyldum aðilum til hagskýrslugerðar,

Að óbreyttu koma ofangreindir annmarkar í veg fyrir að markmið frumvarpsins um aukna hagkvæmni náist. Byrði fjármálafyrirtækja til upplýsingagjafar kann því aukast að óbreyttu og það getur haft neikvæð áhrif á gæði og samræmi þeirra gagna sem Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið þurfa á að halda í starfsemi sinni.² Rétt er að taka fram að tillögur starfshóps á vegum efnahags- og viðskiptaráðherra gerðu ekki ráð fyrir þeim breytingum á lögum sem kveðið er á í 5. grein frumvarpsins.

Miðlægur gagnagrunnur

Ofangreindur vandi er hins vegar leysanlegur ef komið yrði á fót miðlægum skuldagrunni, sem þjónað gæti Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu í störfum sínum, og jafnframt verið grunnur hagskýrslugerðar Hagstofunnar. Vísir að slíkum skuldagrunni er nú í vörslu Fjármálaeftirlitsins en í hann er safnað gögnum um lántökur yfir 300 m.kr. Með því að setja upp miðlægan skuldagrunn sem næði bæði til skulda einstaklinga og fyrirtækja og nýta mætti hvort heldur er í starfsemi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans eða til hagskýrslugerðar væri hægt að sameina þarfir vegna eftirlits, greininga fjármálakerfisins og hagskýrslugerðar. Upplýsingum yrði þannig safnað saman í

² Búast má við að birtum gögnum þessara þriggja aðila beri ekki saman, t.d. vegna mismunandi tímasetningar gagnasendinga og aðferða við gæðaskoðun.

gegnum eina gátt, sem er eitt af markmiðum frumvarpsins. Þannig yrði til gagnagrunnur sem nýttist Seðlabankanum, Fjármálaeftirlitinu og Hagstofunni. Hann yrði annað hvort að reka sem sérstaka einingu innan Hagstofunnar, sambærilega og rannsóknareiningu sem fylgist með afkomu þjóðarbúsins, sbr. 3. mgr 1. gr. laga nr. 163/2007, en með óheftum aðgangi eftirlitsaðila, eða vera staðsettur hjá eftirlitsaðilum. Hagstofan fengi aðgang að grunninum til hagskýrslugerðar. Í flestum löndum Evrópusambandsins hefur verið komið á fót skuldagrunnum, sem ýmist eru einkareknir eða reknir af opinberum aðilum. Mynd í viðauka sýnir dæmi um útfærslu slíks gagnagrunns:

Aðrar athugasemdir og ábendingar

Upplýsingar um tekjur og gjöld, eignir og skuldir fyrirtækja koma með verulegri tímatöf, því ársreikningum og skattuppgjörum er skilað inn mun seinna en gögnum um eignir fjármálafyrirtækja. Þetta hamlar tímanlegri greiningu á skuldastöðu heimila og fyrirtækja. Þessi vandi verður ekki leystur með breytingum á hagstofulögum en þyrfti að leysa með einhverjum hætti ef markmið um tímanlega greiningu eiga að nást.

Í greinargerð frumvarpsins segir að ekkert Norðurlandanna hafi ráðist í að safna eins ítarlegum gögnum frá bönkum og fjármálastofnunum og stefnt er að með þessu frumvarpi. Í því sambandi er rétt að benda á að seðlabanki og hagstofa Danmerkur hafa átt samstarf um slíka gagnasöfnun um fjárhagsstöðu heimila. Fjármálastofnanir senda dulkóðaðar upplýsingar um skuldir og eignir til seðlabankans og jafnframt fær bankinn dulkóðaðar upplýsingar frá hagstofunni til samkeyrslu. Gagnagrunnurinn er á forræði seðlabankans³. Hefur gagnagrunnurinn nýst danska seðlabankanum vel til að meta skulda- og eignastöðu danskra heimila og áhrif breytinga á tilteknum efnahagsforsendum⁴.

Niðurlag

Seðlabankinn er sammála því markmiði frumvarpsins að safna og vinna tölfræði um skuldir heimila og fyrirtækja. Slík úrvinnsla gagna er einnig forsenda mats á kerfisáhættu í fjármálakerfinu og mikilvægur þáttur greiningar á sviði peningamála. Skjótur aðgangur eftirlitsaðila að ítarlegum gögnum um skulda- og eignastöðu heimila og fyrirtækja er hins vegar ekki síður mikilvægur þáttur virks eftirlits og ákvarðana

³

[http://www.nationalbanken.dk/C1256BE9004F6416/side/9E16E07BE18F0AE9C1257B040043500F/\\$file/samlet_4kvo_eng_DEL%202_web.pdf](http://www.nationalbanken.dk/C1256BE9004F6416/side/9E16E07BE18F0AE9C1257B040043500F/$file/samlet_4kvo_eng_DEL%202_web.pdf)

⁴ Til dæmis var gagnagrunnurinn notaður til að meta áhrif 4 prósentustig hækkunar vaxta á stöðu heimili og getu þeirra til að standa í skilum. Einnig hafa áhrif aukins atvinnuleysis á greiðslugetu heimila verið könnuð.

Þegar fjármálaáfall dýnja yfir. Raunar er það einn af mikilvægustu lærdómum fjármálahrunsins haustið 2008 að viðunandi aðgengi Seðlabankans að gögnum um eignir bankanna var ekki fyrir hendi þegar á reyndi. Því er það bagalegt að aðgangur eftirlitsaðila að gögnum til eftirlits og greiningar er ekki tryggður með umræddu frumvarpi. Með því að útiloka að eftirlitsaðilar geti nýtt sér þær upplýsingar sem frumvarpið miðar að, til eftirlits verða gagnabeidnir opinberra aðila til fjármálafyrirtækja meira íþyngjandi og kostnaðarsamari en þær eru nú. Seðlabankinn telur að þessi vandi verði best leystur með því að settur verði á fót miðlægur skuldagrunnur er nýttur yrði jöfnum höndum til eftirlits, greiningar og rannsókna Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og til hagskýrslugerðar. Hagstofan fengi aðgang að gögnum úr skuldagrunninum um skuldir fyrirtækja og heimila sem hún getur tengt við aðrar opinberar skrár. Auk beins eftirlits gæti Seðlabankinn einnig haft þörf fyrir dulkóðaðan aðgang að samkeyrslugrunninum til rannsókna vegna greiningar á sviði peningamála og fjármálastöðugleika.

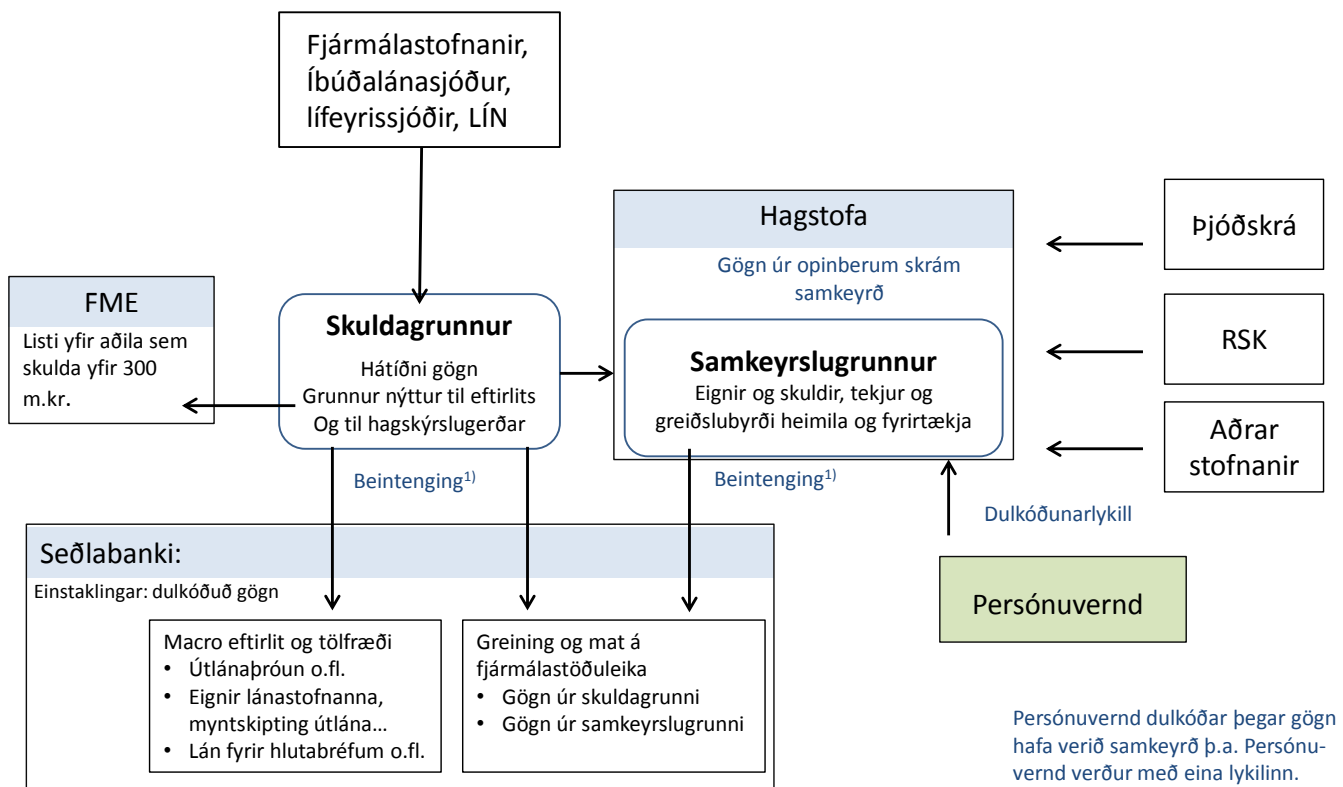
Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri

Harpa Jónsdóttir
aðstoðarframkvæmdastjóri

Viðauki

Mynd af mögulegu skipulagi:



¹⁾Beintenging, Sí sendir fyrirspurnir í dulkóðaðan grunn. Auðvelt að tryggja að ekki sé hægt að kalla fram gögn nema að lágmarki N séu í hóp.