

Kommittédirektiv



Vissa frågor kring finansmarknadsstatistiken

Dir.
2011:48

Beslut vid regeringssammanträde den 26 maj 2011

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över finansmarknadsstatistiken och vilket ansvar Riksbanken, Finansinspektionen och Statistiska centralbyrån (SCB) har i detta avseende enligt författningsreglering och avtal. I sammanhanget ska utredaren analysera hur uppgifterna till statistiken samlas in samt hur de överförs mellan myndigheterna.

Med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen ska utredaren föreslå en ordning för att på ett effektivt sätt tillgodose de behov som finns av att producera statistik samt tillgodose Riksbankens och Finansinspektionens behov av uppgifter för sin övervakning och tillsyn. Utredaren ska med utgångspunkt i respektive myndighets verksamhet och behov föreslå de författningsändringar som behövs för att möjliggöra en effektiv samverkan mellan myndigheterna och ändamålsenligt förena sekretess och myndigheternas tillgång till uppgifter för sina åligganden. Utredaren bör härvid överväga på vilket sätt uppgifter ursprungligen inhämtade för tillsynsändamål ska kunna bearbetas och utväxlas mellan de berörda myndigheterna utan hinder av sekretess.

Utredaren ska vidare belysa hur en likartad eller gemensam behandling av finansmarknadsstatistiken kan skapa samordningsvinster och andra fördelar för berörda myndigheter och uppgiftslämnare.

Utredaren ska också analysera om det finns skäl att flytta ansvaret för den officiella statistiken för finansmarknaden från

Finansinspektionen till SCB. Utredaren ska redovisa avvägningar mellan effektivitets- och integritetsintressen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2012.

Bakgrund

Allmänt om statistik

Statistiken regleras av såväl svenska författningar som EU-rätt. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns bestämmelser om officiell statistik och viss annan statistik som tas fram av en statistikansvarig myndighet. I lagen sägs att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Vidare anges vilka uppgifter som näringsidkare, kommuner, stiftelser m.fl. är skyldiga att lämna för den officiella statistiken.

I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken anges vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den.

Personuppgiftslagen (1998:204) innehåller bestämmelser om när behandling av personuppgifter är tillåten. Personuppgifter är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Personuppgiftslagen gäller vid framställning av statistik i den utsträckning det inte finns avvikande bestämmelser i lagar och förordningar om den officiella statistiken.

I 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om statistiksekretess. Bland annat sägs att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik finns bestämmelser om utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. I förordningen finns också bestämmelser om statistisk konfidentialitet.

I rådets förordning (EG) nr 2533/98 av den 23 november 1998 om Europeiska centralbankens insamling av statistiska uppgifter föreskrivs att Europeiska centralbanken får samla in de statistiska uppgifter som krävs för att fullgöra det europeiska centralbankssystemets uppgifter. Förordningen ändrades 2009 genom rådets förordning (EG) nr 951/2009 av den 9 oktober 2009 om ändring av förordning (EG) nr 2533/98 om Europeiska centralbankens insamling av statistiska uppgifter. Även här finns regler om konfidentialitet.

Dessutom finns en uppförandekod för europeisk statistik, som tagits fram och godkänts av de nationella statistikinstitutionerna som svar på rådets uppmaning 2004. Uppförandekoden är ett instrument för självreglering med normer för oberoende, integritet och ansvar och omfattar medlemsstaternas statistikmyndigheter och Eurostat (EU:s statistikkontor). Europeiska rådgivande organet för statistikstyrning rapporterar årligen till Europaparlamentet och rådet om hur medlemsstaterna och Eurostat följer koden.

Finansmarknadsstatistik

Finansmarknadsstatistik produceras av SCB på uppdrag av både Finansinspektionen och Riksbanken.

Det framgår av 1 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen att myndigheten ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Enligt förordningen om den officiella statistiken ansvarar Finansinspektionen även för officiell statistik på finansmarknadsområdet (finansräkenskaper, aktieägarstatistik, finansiella företag utom försäkring samt försäkring).

Den statistikansvariga myndigheten beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.

Finansinspektionen samlar in uppgifter för tillsyn där en del av uppgifterna även används för statistikändamål.

Huvudsyftet med Finansinspektionens statistik är att den ska ge information om olika samhällssektorer finansiella sparande och finansiella förmögenhet fördelat på olika finansobjekt.

När det gäller Finansinspektionens uppdrag till SCB kommer grundmaterialet till statistiken bl.a. från tillsynsdata som Finansinspektionen samlar in, Riksbankens finansmarknadsstatistik och den insamling som SCB genomför på uppdrag från Finansinspektionen rörande försäkringsbolag. En stor del av statistiken utgör underlag för nationalräkenskaperna, dvs. officiell statistik som SCB ansvarar för.

Bestämmelser om Riksbanken finns i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, i det följande riksbankslagen. Enligt 1 kap. 2 § ska Riksbanken främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbanken ska även följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna vilket framgår av 6 kap. 2 §. Vidare får Riksbanken enligt 6 kap. 6 § uppställa kassakrav gentemot finansinstitut.

I 6 kap. 9 § första stycket föreskrivs att Riksbanken för att fullgöra sitt uppdrag får kräva in de uppgifter banken anser nödvändiga från finansinstitut och andra företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Dessa uppgifter ska lämnas till Riksbanken. Därtill är den som för egen eller någon annans räkning utfört transaktioner med utländsk motpart eller hållit tillgångar och skulder med utlandsanknytning skyldig att till Riksbanken lämna vissa uppgifter som underlag för bankens statistik enligt 6 kap. 9 § andra stycket.

Riksbanken har med stöd av föreskriftsrätten i 6 kap. 9 § tredje stycket riksbankslagen utfärdat dels föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter till Riksbanken för statistiken över Sveriges betalningsbalans och utlandsställning (RBFS 2002:4), dels föreskrifter och allmänna råd om instituts rapportering av finansmarknadsstatistik (RBFS 2010:1). Av 1 § i de senare föreskrifterna framgår att rapporteringen avser såväl statistikändamål som uppgifter som Riksbanken anser nödvändiga för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna och för att övervaka betalningssystemets stabilitet. I föreskrifterna anges vidare att sådana rapporter ska lämnas till SCB. Till skillnad från det uppdrag som SCB har

från Finansinspektionen samlar alltså SCB in grundmaterialet på uppdrag av Riksbanken.

Syftet med den finansmarknadsstatistik som Riksbanken ansvarar för är att redovisa statistik över svenska monetära finansinstitut och de finansiella marknaderna. Den ska bl.a. ge en bild av den övergripande strukturen för de monetära institutens finansiella tillgångar och skulder samt beskriva utvecklingen av penningmängd och kreditgivning.

All grunddata till statistiken samlas in elektroniskt.

Värdepappersdatabas

Genom en nyligen beslutad ändring i riksbankslagen utvidgades Riksbankens möjligheter att infordra uppgifter angående emitterade värdepapper. Enligt Riksbanken och finansutskottet har finanskrisen visat att uppgifter om svenska utgivares utestående värdepappersemissioner behövs i Riksbankens arbete med övervakningen av betalningssystemets stabilitet (se bet. 2010/11:FiU16). Riksbanken har utrett behovet och nyttan av en värdepappersdatabas som underlag för dels arbetet med finansiell stabilitet, dels produktion av statistik. Utredningen utgick från förutsättningen att såväl insamling som bearbetning skulle utföras av SCB. Som fördel med en värdepappersdatabas angavs arbetet med att säkra kvaliteten på svenska värdepapper i den gemensamma europeiska värdepappersdatabasen, CSDB¹, som etablerats av Europeiska centralbanken (ECB).

Databasen har således tre syften, den är tänkt att användas som underlag vid framställning av betalningsbalans- och finansmarknadsstatistik, vid Riksbankens övervakningsarbete samt vid Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Den ska successivt ersätta den nuvarande insamlingen av värdepappersstatistik som är relativt ålderdomlig och uppvisar vissa kvalitetsbrister. I utredningens rapport gjordes också bedömningen att införandet av en värdepappersdatabas ska kunna införas utan kostnadsökningar för uppgiftslämnare, i vissa fall med minskade kostnader.

¹ CSDB är förkortning för Centralised Securities Database.

Från ECB finns krav på länderna inom EMU-samarbetet att samla in värdepappersstatistik på så detaljerad nivå att en värdepappersdatabas måste finnas som stöd i den insamlingen. Inom Internationella valutafonden (IMF) diskuteras det, inför nästa översyn av den s.k. SDDS-standarden², också utökad värdepappersstatistik som underlättas med detaljerade uppgifter om enskilda värdepapper.

Behovet av en översyn

Den ekonomiska och finansiella krisen som inträffade hösten 2008 har medfört ett omfattande arbete inom EU med att förstärka dels regelverket för ekonomisk styrning, dels regelverket för tillsynen över de finansiella marknaderna. Förstärkt ekonomisk styrning handlar bl.a. om införandet av den europeiska terminen där övervakningen av finans- och strukturpolitiken blir mer samstämmig och sker i ett skede som är bättre anpassat till nationella budgetprocesser. Som ett led i den förstärka tillsynen över de finansiella marknaderna och behovet att minska risken för den finansiella stabiliteten i Europa bildades vid årsskiftet Europeiska systemrisknämnden (ESRB) som tillsammans med de tre myndigheterna Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA), Europeiska bankmyndigheten (EBA) och Europeiska värdepappersmarknadsmyndigheten (ESMA) ingår i det europeiska systemet för finansiell övervakning. ESRB har till uppgift att övervaka och bedöma systemrisken under normala omständigheter samt att bidra till att säkerställa finansiell stabilitet. För att kunna göra dessa och andra bedömningar kommer uppgifter som ingår i den löpande tillsynsrapporteringen att användas. Det har redan beslutats att EBA ska samla in data för att på ett tidigt stadium identifiera trender, risker och svagheter på en mikrotillsynsnivå. Dessa data baseras

² SDDS är förkortning för Special Data Dissemination Standard som är en standard som IMF utformat, med minimikrav på statistik inom olika områden som de länder som deltar i standarden måste tillhandahålla. För närvarande deltar ett 60-tal länder i SDDS.

på den löpande rapporteringen till Finansinspektionen. Det faktum att flertalet tillsynsrapporter är under översyn och att en samordning av kommande rapporteringskrav sker inom EU stärker bilden av hur viktig den kommande rapporteringen av finansiella uppgifter är.

Ett omfattande internationellt och nationellt arbete har genomförts för att utvärdera statistiktillgången och kartlägga de statistikbehov som behöver tillgodoses för att bättre kunna följa och förutse händelseutvecklingen inom det finansiella området.

Enligt Finansinspektionen är behovet av finansiella data både nationellt och internationellt stort och kommer att öka. Detsamma gäller enligt Riksbanken såvitt avser behovet av uppgifter för att följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna och övervaka betalningssystemets stabilitet.

Centralbankernas egna analyser kräver ökad tillgång till mikrodata och grunddata som statistiken bygger på. Därutöver krävs utökad statistik över utelöpande värdepapper, värdepappersinnehav och värdepappersmarknader.

SCB framställer finansmarknadsstatistik på uppdrag av Riksbanken och Finansinspektionen. SCB:s uppdrag är utformade på olika sätt vilket kan vara befogat med tanke på skillnaderna i myndigheternas verksamheter. Det finns dock skäl att belysa hur en ökad enhetlighet i insamlingen och behandlingen skulle kunna skapa bättre förutsättningar för hög kvalitet på statistiken. En ökad enhetlighet skulle enligt myndigheterna också förbättra effektiviteten i verksamheten.

Riksbankens och Finansinspektionens behov av information om finansmarknaden för tillsyn måste vägas mot hur förtroendet för SCB och statistikens kvalitet skulle påverkas om uppdraget för SCB utvidgas till att hantera uppgifter för andra ändamål än för statistik. En sådan utvidgning riskerar att skada insamlingen av uppgifter för statistikändamål på så sätt att oriktiga och ofullständiga uppgifter lämnas innebärande att statistiken inte blir tillförlitlig.

I 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen finns en särskild sekretessbestämmelse till skydd för de uppgiftslämnande företagen som inte är lika långtgående som reglerna om statistiksekretess i 24 kap. 8 § samma lag. En och samma

uppgift kan alltså omfattas av dels regeln om statistiksekretess, dels av bestämmelsen om tillsynssekretess beroende på var uppgiften förvaras (tillsyns-, övervakningsmyndigheten respektive SCB). Den omständigheten att en och samma uppgift kan omfattas av olika sekretessbestämmelser beroende på i vilken verksamhet uppgiften förvaras, eller om uppgiften blivit föremål för statistisk bearbetning, kan innebära tillämpningsproblem som försvårar ett effektivt myndighetssamarbete. Det är därför angeläget att denna typ av tillämpningsproblem identifieras.

Den värdepappersdatabas som Riksbanken har övervägt att inrätta innebär också behov av en översyn av finansmarknadsstatistiken.

Vidare är det angeläget att uppgiftsinhämtande sker på ett kostnadseffektivt sätt som inte i onödan belastar uppgiftslämnarna.

Med hänsyn till det starkt växande behovet av finansiella data för såväl tillsyn som statistik är det centralt att SCB, Finansinspektionen och Riksbanken kan samverka effektivt. System för insamling, bearbetning och rapportering av data innebär betydande kostnader för såväl uppgiftslämnare som myndigheter. En effektiv samverkan ger bättre förutsättningar att hålla nere uppgiftslämnarbördan och skapar bättre förutsättningar för hög kvalitet på den information som används i statistik och tillsyn. Det är därför nödvändigt att skapa ett rättsligt ramverk som medger en effektiv samverkan.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över finansmarknadsstatistiken och vilket ansvar Riksbanken, Finansinspektionen och SCB har i detta avseende enligt författningsreglering och avtal. I sammanhanget ska utredaren analysera hur uppgifterna till statistiken samlas in och överförs mellan myndigheterna.

Med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen ska utredaren föreslå en ordning för att på ett effektivt sätt tillgodose de behov som finns av att producera statistik samt tillgodose Riksbankens och Finansinspektionens behov av

uppgifter för sin övervakning och tillsyn. Utredaren ska med utgångspunkt i respektive myndighets verksamhet och behov föreslå de författningsändringar som behövs i lagar och förordningar så att myndigheterna ges möjlighet att samverka inom ramen för ett rättsligt ramverk som ändamålsenligt förenar sekretess och myndigheternas tillgång till uppgifter för sina åligganden. Utredaren bör härvid överväga om uppgifter ursprungligen inhämtade för tillsynsändamål ska kunna bearbetas och utväxlas mellan de berörda myndigheterna utan hinder av sekretess. Utredaren ska redovisa de överväganden som motiverar de avvägningar mellan effektivitets- och integritetsintressen som görs.

Utredaren ska vidare belysa hur en likartad eller gemensam behandling av finansmarknadsstatistiken kan skapa samordningsvinster och andra fördelar för berörda myndigheter och uppgiftslämnare.

Utredaren ska också analysera om det finns skäl att flytta ansvaret för den officiella statistiken för finansmarknaden från Finansinspektionen till SCB. Av analysen ska eventuella effektivitetsvinster framgå och en redogörelse för hur en sådan överflyttning bör ske.

Utredaren ska i sitt arbete beakta bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, lagen och förordningen om den officiella statistiken, personuppgiftslagen, riksbankslagen, europarättslig reglering och övriga tillämpliga bestämmelser. I uppdraget ingår inte att föreslå en ordning som innebär att ändring av grundlag är nödvändig.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska belysa de ekonomiska konsekvenserna och lämna förslag till finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i kontakt med Riksbanken, Finansinspektionen och SCB. Vidare ska utredaren samråda med Utredningen om översyn av Statistiska centralbyrån och

statistiksystemet (Fi 2011:05) och hålla sig informerad om arbetet i Finanskriskommittén (Fi 2011:02).

Utredaren ska redovisa sina överväganden och förslag senast den 1 oktober 2012.

(Finansdepartementet)