Regelrådet

Beslutsdatum 2025-12-17
Vårt diarienummer RR 2025-335
Ert diarienummer Fi2025/01929

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Stickprovsinsamling av uppgifter om hushållens skulder

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Av konsekvensutredningen framgår att promemorian anknyter till tidigare betänkande för hushållsstatistik (SOU 2022:51). Enligt förslagsställaren innebär förslaget samma typer av kostnader för instituten som tidigare föreslagits men storleken på kostnaderna kommer att vara lägre än de som skulle ha uppstått om betänkandets förslag hade genomförts. I den aktuella promemorian föreslås en avgränsad ordning som kan innebära lägre uppgiftslämnarbörda än en totalinsamling, men förslaget medför alltjämt kostnader för berörda företag.

Regelrådet konstaterar att flera delar i promemorian är bristfälligt redovisade. Redovisningen av konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas och alternativa lösningar hade behövt utvecklas. Beskrivningen av berörda företag saknar uppgifter om företagens storlek och struktur, trots att det anges att vissa mindre institut kan påverkas relativt sett mer. Uppgifter om företagens kostnader har inte kvantifierats och effekter på intäkter inte behandlats. Påverkan på konkurrens behandlas endast genom ett kort konstaterande om högre fasta kostnader. Särskilda hänsyn till små och medelstora företag redovisas inte och det framgår inte om lättnader har övervägts. Vidare saknas en beskrivning av konsekvenserna om ingen åtgärd vidtas, liksom en redovisning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. När det gäller tidpunkten för ikraftträdande finns det ingen analys av företagens behov av anpassningstid och frågan om huruvida förslaget går utöver eventuella minimikrav i EU-rätten har inte belysts. Dessa brister innebär att beskrivning av berörda företag, kostnader och intäkter, konkurrens, särskilda hänsyn till små och medelstora företag samt utvärdering är bristfälliga. Vidare bedöms även beskrivningen av tidpunkten för ikraftträdande och frågan om förslagets förhållande till eventuella minimikrav i EU-rätten som bristfälliga.

Samtidigt innehåller promemorian flera delar som är tillfredsställande redovisade. Problembeskrivningen och syftet med förslaget är tydliga, och kopplingen mellan hushållens skuldsättning, risker för finansiell stabilitet och behovet av individbaserad statistik framgår väl. Alternativa lösningar behandlas så att det tydliggörs att en mer omfattande modell, som även omfattar tillgångar, har övervägts men att den nu föreslagna ordningen är mer begränsad. I avsnitten om åtgärder för att begränsa kostnaderna framgår att uppgiftsinsamlingen utformas mindre omfattande än i tidigare förslag och att detta bedöms dämpa kostnaderna i förhållande till en mer långtgående modell. Förslagets överensstämmelse med EU-rätten redovisas på ett sådant sätt att det inte finns något som tyder på att förslaget skulle strida mot EU-rätten.

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås att Statistiska centralbyråns statistiksystem för inkomster och transfereringar (Fasit) ska utökas med uppgifter om hushållssektorns skulder och betalningar av skulder. Förslaget innebär ändringar i lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar samt i förordningen (2019:509) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar. Förslaget innebär vidare att företag som omfattas av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter ska åläggas uppgiftsskyldighet gentemot SCB. Vilka uppgifter som ska samlas in fastställs i den föreslagna ändringen av förordningen (2019:509), ny 1 a §. SCB bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter om när och hur uppgifterna ska lämnas (1 b §).

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I promemorian anges det att hushållens skuldsättning på aggregerad nivå har ökat under lång tid och att en stor del av krediterna utgörs av bostadskrediter, medan konsumtionskrediter svarar för en stor del av skuldbetalningarna i förhållande till krediternas storlek. Det framgår att hög skuldsättning kan skapa sårbarhet för enskilda hushåll, det finansiella systemet och samhällsekonomin i stort genom bl.a. höga ränte- och amorteringsbetalningar i förhållande till inkomsten. Av promemorian framgår vidare att avsaknad av individbaserad statistik om hushållens skulder försvårar analyser av hushållens sårbarhet, den finansiella stabiliteten och fördelningseffekter. För att öka möjligheterna till sådana analyser föreslås att Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell Fasit ska utökas med uppgifter om hushållssektorns skulder och skuldbetalningar. I konsekvensutredningen anges att genom att dessa uppgifter behandlas i Fasit möjliggörs bättre analyser av individers och hushålls motståndskraft och känslighet mot ekonomiska störningar. Detta kan bidra till beslutsunderlaget för den ekonomiska politiken och att ändamålsenliga åtgärder kan identifieras.

Regelrådet finner att problembeskrivningen är tydlig och att sambandet mellan hushållens skuldsättning, risker för finansiell stabilitet och behovet av utökad statistik är väl beskrivet. Syftet med förslaget är klart och knyts på ett konsekvent sätt till användningen av Fasit. Det framgår också att integritetsskyddet beaktas i syftesbeskrivningen genom att statistiken ska begränsas till de mest nödvändiga uppgifterna. Sammantaget finner Regelrådet att både problem och syfte är så konkretiserade att de ger ett tillräckligt underlag för efterföljande konsekvensredovisning.

Regelrådet finner att beskrivningen av problem och syfte är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I promemorian beskrivs nuläget utan föreslagen reglering: hushållens skuldsättning har ökat trendmässigt och höga skuldbetalningar i förhållande till inkomsten kan medföra ökad sårbarhet för den enskildes ekonomi. Vidare anges att avsaknaden av tillförlitlig individbaserad statistik om hushållens skulder försvårar analyser av hushållens sårbarhet,

finansiell stabilitet och fördelningseffekter.

Enligt Regelrådet görs dock ingen separat och uttrycklig genomgång av vilka konsekvenser som följer om de föreslagna reglerna inte genomförs. Exempelvis utvecklas inte vilka risker som skulle kvarstå för den ekonomiska politiken eller för den finansiella stabiliteten om beslutsunderlaget förblir oförändrat. Regelrådet finner att det därmed saknas en samlad och konkret beskrivning av konsekvenserna av att ingen åtgärd vidtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är bristfällig.

Alternativa lösningar

I promemorian beskrivs att den lösning som nu föreslås innebär att uppgifter om hushållens skulder och skuldbetalningar ska samlas in till Fasit (Statistiska centralbyråns fördelningsanalytiska statistiksystem och mikrosimuleringsmodell för inkomster och transfereringar). Insamlingen ska avgränsas till skulduppgifter och ske genom att kreditinstitut och bostadskreditinstitut lämnar uppgifter för samtliga kunder, varefter SCB tar fram ett mindre urval för de särskilda statistiska ändamålen.

Av underlaget framgår att SCB i en tidigare rapport (SCB2024/330) har analyserat en mer omfattande modell där både uppgifter om skulder och vissa likvida tillgångar skulle ingå. Denna vidareutvecklade modell lyfts fram som ett alternativ som skulle ge ett bredare statistiskt underlag, men samtidigt vara mer resurskrävande och integritetskänsligt. I promemorian anges att den nu aktuella lösningen är mer begränsad än vad som föreslogs i rapporten, genom att insamlingen avgränsas till skulder och skuldbetalningar. Vidare föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om vilka variabler som ska samlas in och att SCB ska bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter om när och hur uppgifterna ska lämnas.

När det gäller hur uppgifterna kan samlas in organisatoriskt redovisas ytterligare ett alternativ. En modell där företagen endast lämnar uppgifter för ett urval individer beskrivs som mindre lämplig. Skälen som anges är bl.a. att SCB i nuläget saknar hantering för att begära in personuppgifter för ett urval individer och att ett sådant förfarande skulle kunna röja vilka individer som ingår i urvalet. Mot denna bakgrund beskrivs i promemorian att en ordning där instituten lämnar uppgifter för samtliga kunder och där urvalsdragningen sker inom SCB bedöms vara mer ändamålsenlig.

Vidare konstateras att promemorian innehåller både ett mer omfattande alternativ – som även omfattar tillgångar – och ett organisatoriskt alternativ för själva uppgiftsinsamlingen. Det framgår att förslaget innebär en mer avgränsad insamling, som bedöms minska kostnader och integritetsrisker jämfört med den mer omfattande modellen, samt att valet av urvalsdragning inom SCB motiveras med praktiska skäl och hänsyn till sekretess. Förslagsställaren har således redovisat vissa alternativ till den valda lösningen och förklarat varför det nuvarande förslaget bedöms mer lämpligt än både en mer långtgående insamling och en annan organisationsmodell för uppgiftslämnandet. Samtidigt erfar Regelrådet att det redan finns ett skuldregister hos företaget UC och att det inte är helt tydligt varför statistiskt uppgiftslämnarkrav anses vara nödvändigt. Regelrådet anser därför att utredningen om alternativa lösningar borde ha inkluderat motiverade överväganden om användning av exempelvis detta register liksom en bredare omvärldsanalys om alternativa sätt att få tillgång

till nödvändiga uppgifter. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att kraven på redovisning av alternativa lösningar inte är uppfyllda.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Berörda företag

I promemorian anges att uppgifterna om hushållens skulder ska lämnas av företag som omfattas av lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om verksamhet med bostadskrediter. Dessa beskrivs som kreditinstitut och bostadskreditinstitut. I promemorian uppges att det finns cirka 150 sådana institut i Sverige. Underlaget lyfter även att vissa av dessa institut har en relativt liten balansomslutning och att de fasta kostnaderna för anpassning till den föreslagna uppgiftsinsamlingen kan bli proportionellt större för sådana aktörer än för större institut.

Det framgår däremot inte hur de berörda instituten fördelas med avseende på storlek, exempelvis hur många som kan klassas som små eller medelstora företag. Inte heller redovisas hur företagen är fördelade mellan olika segment av kreditmarknaden eller affärsmodeller, såsom nischbanker, specialiserade bostadskreditinstitut eller filialer.

Regelrådet finner att den övergripande uppgiften om antalet institut och deras allmänna karaktär är värdefull, men att det saknas en mer finmaskig redovisning av företagsstruktur och storlek, vilket är särskilt betydelsefullt när promemorian själv pekar på att mindre aktörer kan påverkas relativt sett mer.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

När företagens kostnader behandlas anger promemorian att kreditinstitut och bostadskreditinstitut kan få ökade kostnader till följd av förslaget. De kostnadstyper som nämns är bl.a. systemutveckling, framtagande av rapporteringsrutiner, samordning med annan rapportering och lagring. Det hänvisas till betänkandet Ny statistik över hushållens tillgångar och skulder (SOU 2022:51)1, där liknande typer av kostnader för uppgiftslämnande analyserats. I det aktuella underlaget framhålls att den nu föreslagna insamlingen är mer begränsad än i betänkandet, eftersom inga uppgifter om tillgångar ska samlas in och antalet variabler och system som företagen behöver hämta information från därmed blir färre. Därigenom markeras att kostnaderna för företagen bedöms bli lägre än enligt det tidigare förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Någon kvantitativ uppskattning av företagens kostnader lämnas inte. Det redovisas inte vilka engångskostnader som kan uppstå i samband med införandet, t.ex. för utveckling och testning av systemlösningar, och inte heller hur stora löpande kostnaderna bedöms vara per år eller per institut. De belopp som anges avser i stället SCB:s utvecklings- och driftskostnader. Effekter på företagens intäkter behandlas inte.

[1] Regelrådet yttrade sig över betänkandet den 19 april 2023, RR 2022-312, och bedömde att konsekvensutredningen inte uppfyllde kraven.

Vissa variabler, t.ex. IFRS 9-klassning av kreditförsämrade engagemang, uppgifter om säkerhetsvärden samt ränte- och amorteringsuppgifter, kan kräva insamling och mappning från flera interna system. Detta, uppfattar Regelrådet, påverkar omfattningen av systemutveckling, rapporteringsrutiner och lagring för berörda institut.

Regelrådet noterar att den föreslagna modellen är mindre omfattande än tidigare förslag genom att antalet variabler minskar och färre interna system hos instituten behöver användas för datauttag. Detta bedöms dämpa företagens kostnader jämfört med det mer långtgående alternativ som behandlats i betänkandet.

Regelrådet finner att det är positivt att de huvudsakliga kostnadstyperna för företagen identifieras och att en jämförelse görs med ett tidigare mer omfattande förslag. Avsaknaden av kvantifierade uppgifter om kostnader för de berörda företagen medför dock att kostnadsbilden inte är tydlig. Detta hade varit behövligt eftersom det rör sig om en ny, återkommande uppgiftsskyldighet för ett begränsat antal företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Underlaget anger att vissa institut som omfattas av förslaget har en relativt liten balansomslutning och att de fasta kostnaderna därför kan bli proportionellt större för dessa aktörer än för större institut. Utöver detta konstaterande utvecklas inte konkurrensaspekterna.

Det görs ingen närmare analys av om ökade kostnader kan påverka prissättningen gentemot kunder eller möjligheten för mindre aktörer att konkurrera på lika villkor med större. Inte heller belyses om kostnadsstrukturen kan förstärka eventuella stordriftsfördelar och därigenom bidra till en ökad marknadskoncentration.

Regelrådet finner att uppgiften om mindre instituts relativt högre kostnader är relevant, men att avsaknaden av en strukturerad genomgång av konkurrenseffekter innebär att redovisningen är otillräcklig.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Som tidigare nämnt har förslagsställaren uppgivit att vissa institut som omfattas av förslaget har mindre balansomslutning och att deras kostnader kan bli proportionellt högre än för större aktörer. Någon specifik redovisning av i vilken utsträckning dessa mindre institut motsvarar små eller medelstora företag lämnas dock inte. Det anges inte heller om deras situation har analyserats särskilt eller om de antas ha andra förutsättningar att hantera de nya kraven än större institut.

Vidare saknas uppgifter om huruvida några särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag har övervägts vid reglernas utformning, eller om det har bedömts som otillämpligt. Det framgår därmed inte varför alla institut ska behandlas lika oavsett storlek.

Regelrådet finner att detta är en brist, särskilt eftersom också beskrivningen av berörda företag är begränsad och promemorian själv uppmärksammar att mindre aktörer kan påverkas relativt sett mer.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

I frågan om kostnadsbegränsande åtgärder beskriver promemorian att den föreslagna insamlingen är mindre omfattande än vad som tidigare framförts i betänkande genom att antalet variabler minskar och färre interna system hos instituten behöver användas för datauttag. Vidare framgår att regeringen ska ange vilka uppgifter som ska samlas in och SCB ska besluta om när och hur uppgifterna ska lämnas.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren i den föreslagna utformningen har valt en mindre omfattande modell för uppgiftsinsamlingen än vad som tidigare övervägts. Av underlaget framgår att detta bedöms medföra lägre kostnader för instituten än om betänkandets mer omfattande förslag hade genomförts. Några ytterligare särskilda åtgärder för att begränsa företagens kostnader redovisas dock inte eller skäl till varför inte detta är möjligt.

Regelrådet finner att då variabelspecifikationen fastställs genom föreskrifter kan innehållet ändras över tid. För att begränsa företagens anpassningskostnader hade det varit önskvärt att framtida ändringar föregås av god framförhållning.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet att det ändå framgår att förslagsställaren vid utformningen av förslaget har beaktat behovet av att begränsa kostnaderna.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

När det gäller tidpunkten för ikraftträdande anges endast när de föreslagna bestämmelserna avses börja gälla. Någon särskild analys av företagens behov av anpassningstid eller hur tidpunkten har valts med hänsyn till företagens förutsättningar redovisas inte i underlaget.

Vidare anges i promemorian att regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka variabler som ska samlas in och att Statistiska centralbyrån ska bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter om när och hur uppgifterna ska lämnas. Någon närmare redovisning av hur informationsinsatser till de uppgiftsskyldiga företagen ska utformas lämnas inte i remissen, utan detta hänvisas till det kommande föreskriftsarbetet.

Regelrådet finner att av konsekvensutredningen framgår att tidpunkten för ikraftträdande anges men att någon särskild analys av företagens behov av anpassningstid, systemutveckling eller andra förberedelser inte redovisas. Mot den bakgrunden hade det också varit behövligt med en utvecklad redovisning av informationsinsatser, för att säkerställa att företagen i tid får information om förväntade krav för att kunna göra nödvändiga anpassningar.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

I promemorian ges en översikt över hur Fasit används och hur modellen behöver utvecklas över tid, bl.a. för att ta fram statistik som möjliggör analyser av effekter av nya och befintliga regelverk. Det framgår att den föreslagna statistikinsamlingen syftar till att förbättra underlaget för sådana analyser. Däremot specificeras inte hur konsekvenserna av den nya uppgiftsskyldigheten för företagen ska följas upp eller utvärderas.

Underlaget anger inte metod eller tidpunkt för hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Det framgår inte heller vem som ansvarar för utvärderingen. Regelrådet finner att det hade varit behövligt att ange metod, tidpunkt och helst även ansvar för utvärderingen.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

I promemorian redovisas hur förslaget förhåller sig till EU-rätten. Det anges att förslaget står i överensstämmelse med unionsrätten.

När det gäller frågan om förslaget går utöver eventuella minimikrav i EU-rätten lämnas dock ingen närmare redovisning. Det framgår varken om det finns relevanta minimikrav på EU-nivå på området eller om den föreslagna regleringen förhåller sig till sådana krav.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren redovisat hur förslaget förhåller sig till EU-rätten och att det inte framkommer några uppgifter som tyder på att förslaget skulle strida mot EU-rätten. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Regelrådet konstaterar samtidigt att det saknas en redovisning av om förslaget går utöver eventuella minimikrav i EU-rätten. Det framgår inte om några sådana minimikrav finns på området. Avsaknaden av en sådan redovisning utgör en brist.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar. Beskrivningen av om förslaget går utöver minimikraven är bristfällig.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inte funnit något annat av relevans för ärendets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 17 december 2025.

I beslutet deltog Lars Silver (ordförande), Helena Fond, Hans Peter Larsson och Roland Sigbladh.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson.

Lars Silver
Ordförande

Anna Nilsson
Föredragande