

Överskuldsättning i kreditsamhället?

Betänkande av Utredningen om överskuldsättning

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:78

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Blomquist Annonsbyrå.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24042-7
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Birgitta Ohlsson

Regeringen beslutade den 12 april 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka skuldsättning. Uppdraget omfattade också att analysera de problem som olika grader av skuldsättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort, särskilt för barn och unga i överskuldsatta familjer, samt kartlägga vanliga orsaker till allvarlig skuldsättning.¹

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 juni 2012 Anna Hedborg.

Den 13 augusti 2012 påbörjade Sebastian de Toro en anställning som huvudsekreterare i utredningen, och den 13 februari 2013 anställdes Paula Roth som sekreterare. Från den 18 september 2013 till den 27 september 2013 anlätades Carl-Johan Rosenvinge för att bistå i arbetet med att ta fram diagram och tabeller.

Under arbetets gång har utredningen biträtts av experter från olika sektorer i samhället. En förteckning av experterna och de organisationer de tillhör återfinns nedan.

Vidare har utredningen inhämtat information från andra organisationer, forskare, myndigheter och företag, bland andra Riksbanken, Riksförbundet Insolvens och NSPH.

En särskilt omfattande insats har varit att ta fram ny statistik om skuldsättningens och överskuldsättningens utbredning i Sverige. Statistiska Centralbyrån har på utredningens uppdrag producerat statistiken, utifrån deras egna uppgifter samt uppgifter från UC AB (hädanefter UC) och Kronofogdemyndigheten.

Utredningen har också inhämtat kunskaper från litteratur på området. I slutet av betänkandet återfinns en referenslista.

Utredningen vill tacka alla som har bidragit i arbetet. Som ofta är fallet har det inte varit möjligt att tillmötesgå alla synpunkter

¹ Utredningens direktiv återfinns i bilaga 1 och 2.

och förslag som har inkommit. Utredningen har möjliggjort för experterna att inkomma med särskilda yttranden.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om över-
skuldsättning, överlämnar härmed betänkandet *Överskuldssättning i
kreditsamhället?* SOU 2013:78.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2013

Anna Hedborg

/Sebastian de Toro
Paula Roth

Utredningens experter

Bankföreningen

Tomas Tetzell (13 augusti 2012)

Barnombudsmannen

Hanna Larheden (13 augusti 2012 – 20 mars 2013)

Janna Törneman (20 mars 2013)

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare

Christina Sjödahl (13 augusti 2012)

Finansdepartementet

Malou Larsson Klevhill (13 augusti 2012)

Finansinspektionen

Per Arne Ström (13 augusti 2012)

Justitiedepartementet

Marita Axelsson (13 augusti 2012)

Konsumenternas Bank- och Finansbyrå

Fredrik Nordquist (13 augusti 2012)

Konsumentverket

Bertil Elenius (13 augusti 2012)

Kronofogdemyndigheten

Anna-Carin Gustafsson Åström (13 augusti 2012 – 1 maj 2013)

Charlotte Carrborg (1 maj 2013)

Socialdepartementet

Jessica Löfvenholm (13 augusti 2012)

Svensk Handel

Anna-Karin Smedberg (13 augusti 2012)

Svensk Inkasso

Claes Månsson (13 augusti 2012)

Sveriges Konsumenter
Jan Bertoft (13 augusti 2012)

Örebro Universitet
Annina Persson (1 februari 2012)

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Konsumtion och krediter. En introduktion	29
1.1 Kortfattad historisk översikt.....	29
1.1.1 Tidiga förhållningssätt till krediter.....	29
1.1.2 Krediter under det moderna Sveriges framväxt	31
1.1.3 Konsumtionshistoria	38
1.2 Kortfattad teoriöversikt.....	40
1.2.1 Konsumtionsteorier	41
1.2.2 Låna till investeringar eller till konsumtion	47
1.2.3 Hushållens kunskaper och räknefärdigheter	48
2 Överskuldsättning i Sverige	55
2.1 Vad är överskuldsättning?	55
2.2 Orsaker till överskuldsättning. Vad visar tidigare undersökningar?	58
2.2.1 Försämrade ekonomiska förutsättningar	58
2.2.2 Den enskildes kunskaper och förmågor.....	60
2.2.3 Krediter	60
2.2.4 Svagt socialt nätverk	61
2.3 Konsekvenser av överskuldsättning.....	61
2.3.1 Effekter på hälsa	61
2.3.2 Utanförskap	64
2.3.3 Effekter på relationer.....	65
2.3.4 Hur påverkas samhället i stort av överskuldsättning?	66

2.4	Hushållens balansräkning	68
2.4.1	Tillgångar och skulder	68
2.4.2	Fördjupning: Fördelning av totala lån på olika grupper.....	71
2.4.3	Fördjupning: Bostadslån.....	80
2.4.4	Fördjupning: Fördelning av konsumtionslån på olika grupper	87
2.5	Statistik om överskudsättning	90
2.5.1	Överskudsättning över tiden.....	90
2.5.2	Jämförelse av betalningsproblem med andra länder	92
2.5.3	Många med begränsad kontantmarginal	93
2.5.4	Vem är överskudsatt?	93
2.6	Slutsatser av statistik	112
2.7	Ytterligare risker.....	113
2.7.1	Mindre skydd mot sjukdom och arbetslöshet.....	113
2.7.2	Osäkra anställningar	115
2.7.3	Egen företagsamhet	116
2.7.4	Brist på hyresrätter.....	117
2.7.5	Den fortsatta utvecklingen på kreditmarknaden	119
3	Kreditsamhällets infrastruktur.....	121
3.1	Privat- och offentligrättsliga skulder	121
3.1.1	Privaträttsliga skulder	121
3.1.2	Offentligrättsliga skulder	128
3.2	Villkor på kreditmarknaden.....	140
3.2.1	Avtalsfrihet och konsumentskydd.....	141
3.2.2	Lagstiftning rörande konsumentkrediter	142
3.2.3	Bedömning av betalningsförmågan.....	148
3.2.4	Myndigheters ansvarsområden.....	149
3.2.5	Är konsumenten tillräckligt skyddad?	158
3.3	Det samhälleliga indrivningssystemet.....	162
3.3.1	Vägen från en obetald räkning till betalning via Kronofogdemyndigheten	162
3.3.2	Allmänna och enskilda mål.....	164
3.3.3	Verkställighet	164
3.3.4	Preskription.....	170

3.3.5	Betalningsanmärkningar.....	172
3.3.6	Skuldsanering.....	173
3.3.7	Inkassobolagen	176
3.4	Jämförelser med andra länder.....	178
3.4.1	Synen på skulder i olika länder	178
3.4.2	Arbete mot överskuldsättning i andra länder	180
3.4.3	Danmark.....	182
3.4.4	Finland.....	184
3.4.5	Norge.....	187
3.4.6	Nederländerna.....	188
3.4.7	Storbritannien	191
4	Situationen för barn och unga	195
4.1	Färre barn under 18 år med skulder hos Kronofogdemyndigheten	195
4.1.1	Solidariskt skadeståndsansvar	197
4.1.2	Systematik i skuldsättning av barn under 18 år	198
4.2	Unga 18–25 år är fortfarande en utsatt grupp.....	198
4.3	Hur påverkas barn och unga i överskuldssatta familjer?.....	205
4.3.1	Fattigdom och utanförskap.....	207
4.3.2	Överskuldssättning	208
4.3.3	Avhysning av barn och unga.....	208
4.4	Ungdomars kunskaper	210
5	Strategi mot överskuldssättning.....	211
5.1	Utgångspunkter för en strategi mot överskuldssättning.....	217
5.1.1	Utredningens uppdrag.....	219
5.2	Hög betalningsmoral	219
5.2.1	En bättre fungerande kreditmarknad ur ett konsumentperspektiv	222
5.2.2	Bättre hantering av offentligrättsliga fordringar.....	231
5.3	Kunskap och stöd	234
5.3.1	En mer kraftfull budget- och skuldrådgivning	235
5.3.2	Utvidga den nya upplysningstjänsten för konsumenter med en Ekonomiakut	239

5.3.3	Finansiell folkbildning	241
5.3.4	Finansiella kunskaper i skola, gymnasieskola, vuxenutbildning och SFI	242
5.3.5	Ökat stöd för gäldenärer att kontrollera fordringars giltighet	243
5.3.6	Bättre statistik och forskning som underlag för att möta nya risker	246
5.4	Svårt skuldsatta sedan lång tid	248
5.4.1	Slutlig preskription efter många år hos Kronofogdemyndigheten	248
5.5	Barn och ungdomar	261
5.5.1	Försvåra möjligheten att skuldsätta barn och ungdomar	262
5.5.2	Ändrade förbehållsbelopp vid löneutmätning	264
5.5.3	Avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret för barn och ungdomar	264
5.5.4	Debetkort för barn	265
5.5.5	Stärk ungdomars kunskaper	267
6	Finansiering och konsekvensanalys	269
6.1	Förslagen indelade efter krav på förberedelser	269
6.1.1	Förslag som kräver författningsstöd	269
6.1.2	Insatser som kan beredas av regeringen	273
6.1.3	Förslag som gäller kunskap och stöd och som kräver finansiering	273
6.2	Finansiering	275
6.3	Prioriterade insatser	276
	Särskilda yttranden	279
	Ordförklaringar	293
	Litteratur- och referenslista	297

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:31.....	309
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2013:84.....	315
Bilaga 3	Bakgrund till utredningens statistik.....	317
Bilaga 4	UC kreditupplysningar – översikt person.....	327

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldsättning. I uppdraget ingår att analysera de problem som olika grader av skuldsättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort samt kartlägga vanliga orsaker till allvarlig skuldsättning. Situationen för barn och unga i överskuldssatta familjer ska beaktas särskilt.

I uppdraget ingår att resonera kring eventuella behov av förändringar i lagstiftningen. Dock ingår inte att lämna författningsförslag.

Behov och användning av statistik

När vi påbörjade utredningen fann vi snart att en väsentlig svårighet för att kartlägga och analysera överskuldssättning är bristen på statistik. Sedan 2007, då förmögenhetsskatten avskaffats, har ingen myndighet haft anledning och uppdraget att samla in uppgifter om individers skulder och tillgångar.

Vi lade därför ner ett omfattande arbete på att försöka få tillgång till uppgifter om hushållens ekonomiska förhållanden. Till slut kunde vi sammanställa UC-data om bostadslån respektive andra lån med Kronofogdemyndighetens uppgifter om personer registrerade hos dem och uppgifter ur Statistiska Centralbyråns olika register.

Statistiken är utarbetad av SCB under deras absoluta statistiksekretess och vi har enbart tagit del av statistiska tabeller. Huvudresultaten av vår genomgång återfinns i kapitel 2 *Överskuldssättning i Sverige*. Eftersom vi tror att många kan ha intresse av att själva gå igenom statistiken, där det med säkerhet finns mer att hämta än det vi har hunnit med, publicerar vi också statistiktabellerna som

bilagor till detta betänkande i elektronisk form. När detta skrivs sker publiceringen på regeringkansliets hemsida: www.regeringen.se samt på www.sou.gov

Utredningens innehåll

Nedan presenteras utredningens kapitel i korthet. Kapitel 2 *Överskuldssättning i Sverige* och förslagen från Kapitel 5 *Strategi mot överskuldssättning* får ett större utrymme.

Kapitel 1. Konsumtion och krediter. En introduktion

I kapitel 1 görs en kortfattad beskrivning av teorier och historien om konsumtions- och creditsamhället.

Synen på konsumtion och krediter har förändrats och ibland växlat över tiden.

I den västerländska civilisationen pågick länge en kamp mellan de katolska påbuden och människors praktik. En förutsättning för vår tids inställning att det är rimligt att ta ut räntor på lån kom i och med protestantismens revidering av de katolska dogmerna.

Även vårt förhållande till konsumtion har förändrats över tiden. Även om människor alltid har konsumerat, var det först under 1900-talet som konsumtion började att definiera vilka vi anser oss vara.

I modern tid har den kraftfulla avregleringen under 1980-talet följts av viss återreglering och lagstiftning i syfte att skydda personer som drabbas av överskuldssättning, exempelvis genom skuldsaneringslagen som kom 1994.

Ett skäl till att det kan finnas behov av att reglera och tillse kreditmarknaden samt att hjälpa konsumenter och överskuldssatta är att forskning och undersökningar visar att många individer har bristande räknefärdigheter, svaga finansiella kunskaper och fattar irrationella beslut.

Kapitel 2. Överskuldssättning i Sverige

I kapitel 2 diskuteras definitioner av överskuldssättning, det presenteras orsaker till och effekter av överskuldssättning, och utredningen presenterar huvudresultaten av den egna statistiska

undersökning som nämndes ovan och som vi låtit Statistiska Centralbyrån genomföra.

Vad är överskuldsättning?

Det finns inte någon allmän och vedertagen definition av överskuldssättning. Olika definitioner och indikatorer har använts i olika undersökningar.

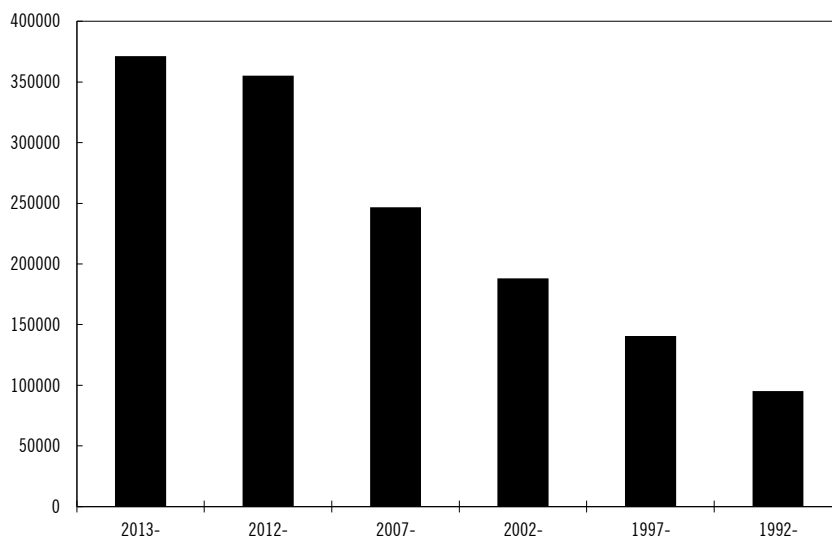
Svårigheten att hitta en entydig definition vittnar om frågans komplexitet. Det är naturligt att tänka sig att överskuldssättning är ett gradvis växande problem där graden av allvar kan bero på skuldernas storlek, ålder och tillväxthastighet ställt i relation till hushållets nettoinkomster och realiserbara tillgångar. Varje gräns kommer att definiera en grupp som överskuldssatta, men utesluta andra med tydlig risk för att hamna där.

Vår slutsats är att flera olika indikatorer som till exempel obetalda fordringar, skuldsanering, enkäter och skuldkvoter behöver användas och att man ska se överskuldssättning som ett problem med olika grader av allvar. För vår del har vi i vår statistiska undersökning av praktiska skäl använt förekomst i Kronofogdemyndighetens register som definition och tid där som allvarlighetsfaktor.

En aspekt som anger graden av allvar är hur länge man har varit överskuldssatt. Diagram 1 nedan visar hur många personer som har varit registrerade med skulder hos Kronofogdemyndigheten från olika tidsperioder. Diagrammet visar att det finns fler än 95 000 personer som har haft minst en skuld hos Kronofogdemyndigheten sedan 1992 eller tidigare. Detta är den allvarligaste kategorin i detta avseende. Det betyder inte att övriga grupper skulle vara ointressanta. Nästan 190 000 har haft minst en skuld sedan 2002 eller tidigare, alltså i över tio års tid. Nästan 250 000 sedan 2007 och tidigare och den 14 maj 2013 fanns det ungefär 370 000 personer med en skuld hos Kronofogdemyndigheten. Av dem som endast har haft någon enstaka eller få skulder under innevarande eller några få år är det rimligt att anta att en hel del kommer att bli skuldfria inom kort. Samtidigt ska man också vara medveten att det finns personer som kan betraktas ha allvarliga skuldproblem som inte syns i diagrammet ovan eftersom de inte är registrerade hos Kronofogdemyndigheten. Det kan vara personer som kanske klarar sin månatliga ekonomi genom att ta snabblån eller som har skulder hos inkassobolag som inte har registrerats hos Kronofogdemyndigheten.

Diagram 1 Antalet skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten under olika tidsperioder

2012- anger hur många personer som registrerats hos Kronofogdemyndigheten från 2012 eller tidigare, 2007- hur många som har registrerats 2007 eller tidigare och så vidare.



Orsaker till och konsekvenser av överskuldsättning

Enligt tidigare forskning går det oftast inte att ange en enskild faktor som den tydliga orsaken till överskuldsättning. Ofta samverkar flera faktorer som försämrade ekonomiska förutsättningar, bristande kunskaper och förmågor, för stora kreditengagemang och ett svagt socialt nätverk.

Överskuldsättning har en negativ inverkan på den skuldsatte och hans omgivning. påverkar den drabbade individen, anhöriga och samhället i stort. Det mest framträdande i forskningen är att överskuldsatta har sämre hälsa än andra. Utöver detta upplever överskuldsatta också ofta att de har dålig kontroll över sin ekonomiska situation. Skulderna ökar snabbt på grund av räntor och avgifter. Många överskuldsatta beskriver känslor av maktlöshet och utsatthet.

Statistik om skuldsättning och överskuldsättning

Hushållens skuldsättning

Svenska hushåll är högt skuldsatta, såväl i ett historiskt som i ett internationellt perspektiv. Sedan 1990-talets mitt har skulderna i förhållande till disponibel inkomst ökat från 90 till 170 procent och är i dag omkring 1,5 gånger större än genomsnittet i Euroområdet. Men också tillgångarna har ökat, från nästan 300 till en bit under 600 procent av den disponibla inkomsten. Aggregerade siffror visar alltså att hushållen har en stor nettoförmögenhet.

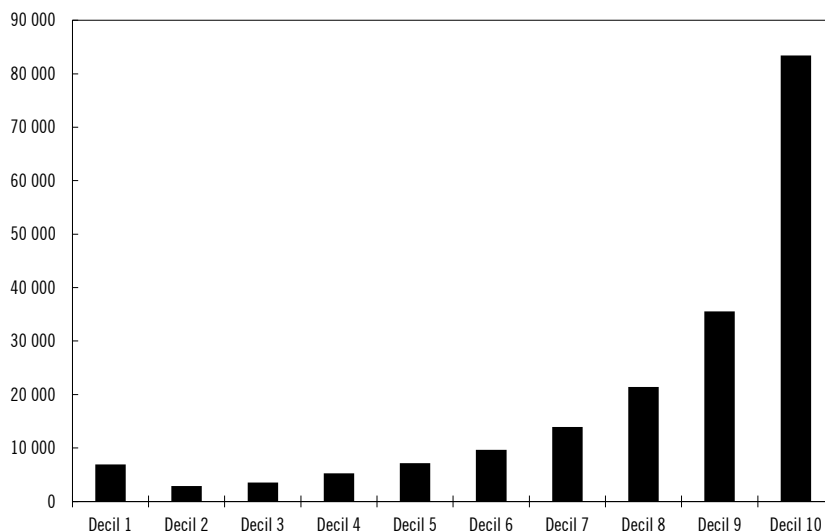
För att bedöma kreditrisker säger emellertid genomsnittsdata inte så mycket. Det behövs mer detaljerade undersökningar som försöker ringa in hur många hushåll som verkligen befinner sig i riskzonen för att bli överskuldsatta.

Utredningens egen undersökning visar att de stora lånen oftast tas av grupper som kan förväntas ha bättre förutsättningar att klara av stora lån, som höginkomstagare och högutbildade.

Tre fjärdedelar av alla med lån har lån under 708 895 kronor och ju högre lån, desto mera koncentrerade till dem med höga inkomster är de. De 2,5 procenten av alla vuxna som har de högsta lånen har lån överstigande 1 807 387 kronor och är fördelade på hushållets konsumtionsstandard i decilgrupper enligt diagram 2 nedan. De största lånen är alltså mycket starkt koncentrerade till dem med de högsta inkomsterna.

Diagram 2 Antalet höglånetagare per inkomstdecil¹

Antalet personer med totala lån (UC + CSN) över 1 807 387 kronor, vilket omfattar de 2,5 procenten av den vuxna befolkningen med störst lån



Källa: UC, SCB

Överskudsättning bland hushållen

För dem som har skulder hos Kronofogdemyndigheten är bilden i viktiga avseenden annorlunda.

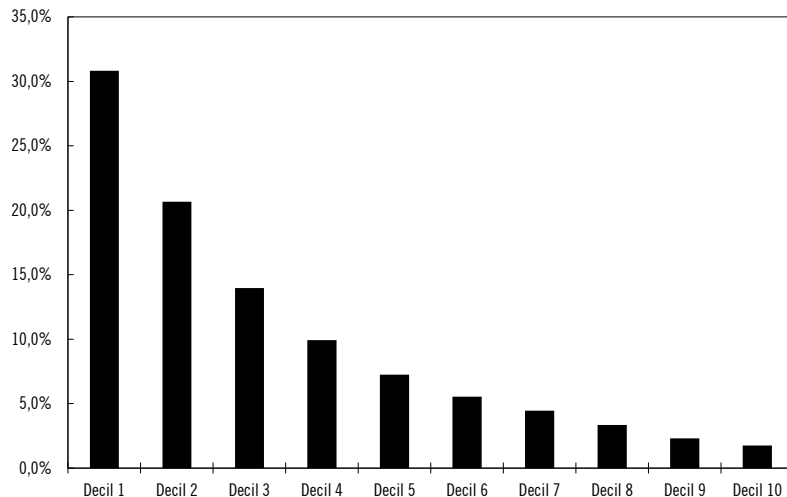
De saknar eftergymnasial utbildning, är ensamstående och bor i hyresrätt i högre utsträckning i befolkningen i allmänhet. En viktig slutsats av utredningen statistik är också att de personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten har lån i mindre utsträckning än andra hushåll. Det kan bero på att kreditprövningen fungerar tillfredsställande, så att hushåll med skuldproblem inte får nya lån. Men det kan också bero på att det finns lån, som kan antas ha en nära koppling till överskudsättning, som inte registreras i de vanliga kreditregistren, som snabblånen, fakturafordringar och skulder hos inkassobolag.

¹Fördelningen i inkomst kategorier har gjorts per konsumtionsenhet. Konsumtionsenhet förklaras i kapitlet *Ordförklaringar*. Om fördelningen av låntagarna sker på förvärvsinkomst utan justering för konsumtionsenheter blir mönstret detsamma med den stora skillnaden att fler höglånetagarna hamnar i decilgrupp 10.

Särskilt märkbart hos personer med skuld hos Kronofogdemyndigheten är att överskudsättning tydligt är förknippat med låga inkomster (se diagram 3). Av alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten kommer 30,8 procent från decil 1; 20,7 procent från decil 2 och 14 procent från decil 3.

Diagram 3 Andel hos Kronofogdemyndigheten per decilgrupp

Inkomstnivå efter familjens disponibla inkomst per konsumtionsenhet² 18 år och äldre



Källa: KFM, SCB, egna beräkningar

Det är också viktigt att påminna om att många personer varit skuldsatta under lång tid (se diagram 1).

De grupper som har skulder hos Kronofogdemyndigheten är alltså utsatta på många sätt.

Ytterligare risker

Även om det är relativt få som är allvarligt skuldsatta idag finns det ett antal risker som kan leda till fler överskudsatta i framtiden. I slutet av kapitel 2 diskuterar utredningen några sådana risker som det urholkade skyddet mot sjukdom och arbetslöshet, osäkra anställ-

² Konsumtionsenhet förklaras i *Ordförklaringar*.

ningar och egen företagsamhet i arbetslivet, brist på hyresrätter och den fortsatta utvecklingen på kreditmarknaden.

Kapitel 3. Kreditsamhällets infrastruktur

I kapitel 3 görs en översiktlig presentation av centrala lagar, regler, produkter och aktörer som tillsammans bildar kreditmarknadens infrastruktur ur ett överskudsättningsperspektiv.

En viktig slutsats av kapitlet är att det finns flera förhållanden på kreditmarknaden som idag inte regleras på ett bra sätt. Det rör sig bland annat om vidlyftig marknadsföring av krediter, att krediter förekommer som standardalternativet vid betalning och att priset på krediter är otydligt. Men också att det inte bara är privata kreditgivare som bidrar till överskudsättning utan också de offentliga rättsliga systemen.

I avsnittet görs också en kortare internationell utblick för att se hur vissa institutioner gällande överskudsättning fungerar i andra länder. En viktig iakttagelse är att synen på betalningsmoral sannolikt har färgat olika länders lagstiftning. I synnerhet framträder skillnader mellan Europa och USA.

Kapitel 4. Situationen för barn och unga

Det finns inte mycket forskning om barns situation, varken som skuldsatta och som anhöriga i ett överskudsatt hushåll. Utredningen har försökt belysa barnens situation och fokuserat på områden som bör förbättras för att underlätta för barn och unga.

Barn under 18 år

Under de senaste åren har flera lagändringar tillkommit för att motverka skuldsättning av barn under 18 år.

Efter ett antal lagändringar, rättsliga utslag och tolkningar torde det också nu vara klarlagt att barn under 18 år i princip inte har rätt att utan förmyndares tillstånd ingå avtal och inte kan skuldsätta sig ens med målsmans tillstånd. Trots lagändringarna misstänker dock Kronofogdemyndigheten att ett fåtal omyndiga skuldsätts varje år.

Barn till skuldsatta föräldrar

Det har tidigare varit okänt hur många barn som lever i överskuldsatta familjer. Vi har i vår statistiska undersökning kunnat konstatera att 161 416 barn lever i ett hushåll med skulder hos Kronofogdemyndigheten (se tabell 1 nedan).

Tabell 1 Antal barn som lever i överskuldsatta familjer

Skuldssättningsproblem	Antal barn
Skuld hos Kronofogdemyndigheten	161 416
– Varav löneutmätning	38 038
– Varav skuldsanering	7 562

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Om man även tittar på barnens biologiska föräldrar (oavsett om barnet bor hos dem eller inte) finns det i dag 208 481 barn där antingen den ena eller båda föräldrarna har en skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Tabell 2 Barn till biologiska föräldrar med skuld

	Varken far eller mor har skuld hos KFM	Endast mor har skuld hos KFM	Endast far har skuld hos KFM	Både mor och far har skuld hos KFM	Uppgift om biologiska föräldrar saknas
Antal barn	1 603 605	48 437	95 884	64 160	100 011
Andel av samtliga barn	84 %	3 %	5 %	3 %	5 %

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Ungdomar 18–25 år

Gruppen unga vuxna, 18–25 år, är underrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten generellt, men överrepresenterade för skulder understigande 20 000 kronor och bland dem som har snabblåneskulder hos Kronofogdemyndigheten.

Då ungdomars räkneförmåga och kunskaper om privatekonomi visat sig vara utmärkande låga i flera undersökningar är en ökad satsning på en förståelse och kunskap inom dessa områden av särskilt stor vikt.

Kapitel 5. Strategi mot överskuldsättning

I vårt uppdrag har inte ingått att utforma färdiga förslag och författningslösningar. En åtgärdsinriktad strategi har vi tolkat som en önskan om ett sammanhängande sätt att tänka kring reformer som ska skydda konsumenter som dels är så skuldsatta att de tappat kontrollen över det egna livet, dels dem som ännu inte är där, men ändå är i riskzonen för att bli svårt överskuldssatta.

Vi har då funnit att fyra områden framstår som särskilt angelägna att utveckla.

Det första handlar om hur den traditionellt höga svenska betalningsmoralen kan försvaras genom att regelverket mera tydligt bygger på ömsesidighet i kraven på borgenärer och, ofta, svagare gäldenärer. Tillräckligt starkt konsumentskydd genom lagstiftning och tillsyn är här den viktigaste punkten.

Det andra området gäller kunskap och stöd. I första hand tänker vi då på hur konsumenterna ska kunna få råd och stöd i tillräcklig omfattning för att förstå vilka förpliktelser de tar på sig och vilka möjligheter de har att angripa en begynnande eller utvecklad skuldspiral. Men därtill kommer också att de grundläggande kunskaperna om faktisk utveckling av olika gruppers skuldsituation är underförsörjd med statistik och forskning. Att öka förutsättningarna för att följa och förstå hur skulder och risker faktiskt utvecklas är grundläggande för statsmakternas insatser i framtiden.

För det tredje, men kanske viktigast, finns en grupp personer som har varit svårt skuldsatt under lång tid och till stor del saknar förutsättningar att nås av en samlad skuldsanering eller att ta sig ur sin situation. Det typiska är att deras situation snarare tenderar att förvärras än förbättras. För att återge gruppen förhoppningen att de någonsin ska se sina omständigheter utvecklas åt rätt håll föreslår vi dels att en skuld som varit föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten sedan 15 år utan att vara slutbetald ska omfattas av slutlig preskription, dels också en del regler som ska göra det lättare att klara av att betala av skulden innan de 15 åren gått, till exempel rätten att under verkställighet få betala av på kapitalet före räntor och avgifter.

För det fjärde behöver barn och ungdomar särskilt uppmärksammas. De ska egentligen inte kunna skuldsätta sig före 18 års ålder och det är allt mera ovanligt att så sker. Vi har emellertid några förslag som kan vara viktiga för att barn när de når 18-årsåldern ska vara bättre förberedda för mötet med kreditsamhället.

Våra förslag

I beskrivningen nedan listas och beskrivs kortfattat utredningen huvudsakliga förslag. I kapitel 5 *Strategi mot överskuldssättning* presenteras orsakerna till utredningens ställningstaganden och redogörs för förslagen mer i detalj.

Ramverk och tillsyn för en betalningsmoral byggd på ökad balans mellan kreditmarknadens parter

För att i förebyggande syfte åstadkomma större balans mellan kreditgivare och kredittagare föreslår vi att följande åtgärder infogas i en strategi mot överskuldssättning.

Ökade resurser till Konsumentverket samt eventuell skärpning av lagstiftningen för att bättre kunna övervaka kreditmarknaden ur ett konsumentperspektiv.

Förändring av lagarna om ocker för att bland annat möjliggöra jämkning av orimliga räntevillkor.

Sanktionsavgift vid bristande kreditprövningar (enligt regeringens proposition) bör införas. Därmed får Konsumentverket likartade sanktionsmöjlighet gentemot andra näringsidkare än kreditinstitut (till exempel snabblåneföretag) som Finansinspektionen har gentemot kreditinstituten.

Utredning av om fler kreditupplysningsuppgifter skulle förbättra kreditbedömningsunderlaget. I en försöksverksamhet kunde prövas om olika kredituppgifter, till exempel förekomsten av inkassoskulder, skulle leda till bättre kreditbeslut.

Övervägande om praktiska lösningar för att kunna genomföra förslag om månadsinkomstuppgifter utan alltför betungande uppgiftslämnarkrav. Många skulder som uppstår till staten skulle kunna undvikas om tiden mellan beräkningsinkomst och faktiskt fastställd inkomst för olika bidrag kunde kortas.

Samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och andra myndigheter bör etableras i syfte att arbeta förebyggande för att undvika skuldsättning. Myndigheter som hanterar verksamhet som innebär att många ärenden överlämnas till Kronofogdemyndigheten bör få i uppdrag att till regeringen rapportera förslag som skulle kunna leda till en minskning av allmänhetens skuldsättning till staten.

Kunskap och stöd

Sammanfattningsvis föreslår vi följande insatser för vidgad kunskap och annat stöd till dem som är eller riskerar att bli överskuldssatta.

En mera kraftfull och likvärdig Budget- och Skuldrådgivning (BUS) över hela landet. Budget- och skuldrådgivningen är den personliga stödresurs som finns för svårt skuldsatta individer och familjer. Den är i många kommuner orimligt underförsörjd med resurser och uppfyller på många håll inte ens lagstadgade krav. För mera likformighet bör staten överta ansvaret för finansieringen av en basnivå genom att skatteväxla generella statsbidrag mot den genomsnittliga kommunala kostnaden för budget- och skuldsaneringen. Därtill behövs tillkommande resurser för framför allt utbildning, systemstöd och tillsyn.

Försöksverksamhet med saneringslån. För att samla ihop många små dyra lån till ett enda till rimligt låg ränta för individer som därmed skulle kunna reda ut sin situation innan skuldsanering blir aktuell bör, med hjälp av en förstärkt budget- och skuldrådgivning, saneringslån prövas i en försöksverksamhet.

Ekonomiakut. En ekonomisk upplysningstjänst bör knytas till den upplysningstjänst för konsumenter som aviserats av regeringen. Förutom Konsumentverkets kompetensresurser bör även Kronofogdemyndighetens kompetens- och hjälpresurser utnyttjas.

Finansiella folkbildningsuppdrag. I likhet med vad som gäller för Finansinspektionen bör Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten få särskilda medel avdelade för uppdrag att driva finansiell folkbildning i samverkan med varandra, andra myndigheter, kommuner, det civila samhället och privata aktörer. Särskilt viktigt är att försöka nå barn och unga vuxna och personer med psykiska och kognitiva funktionshinder.

Stöd för gäldenärer att kontrollera fordringars giltighet. Krav bör ställas på att borgenärer, när de ansöker om betalningsföreläggande, ska ange när och hur preskriptionsavbrott skett för fordringar som är äldre än preskriptionstiden för respektive fordringsslag. Därmed ges gäldenärer som förlorat överblicken över sin skuldsituation en bättre chans att bedöma giltigheten i kraven.

Statistik och forskning. För att säkerställa att beslutsfattare har tillräcklig kunskap om hur kreditmarknaden och risker för överskuld-sättning faktiskt utvecklas är det nödvändigt att utveckla statistiken om skulder på individ- och hushållsnivå. Statistiska Centralbyrån bör få ansvar för att inom ramen för den officiella statistiken producera statistik om hushållens allmänna skuldsättning och skuldsättning hos Kronofogdemyndigheten. Därmed kan också forskningen försörjas med bättre data. Också forskningen om hushållens skulder bör utvecklas. Ett samlat institut för forskning och utvärdering skulle innebära en successiv kunskapstillväxt av stor betydelse för politikutvecklingen för hanteringen av såväl system- som individrisker.

Svårt skuldsatta sedan lång tid

Den grupp i samhället som i årtionden lever under hotet om indrivning av varje krona de kan tjäna utöver existensminimum drabbas orimligt hårt. De skuldsatta och deras anhöriga lever kringskurna liv år efter år. De saknar ofta ork och förmåga att genomföra den totala skuldsanering som skulle vara dem till störst hjälp. Resultatet blir emellertid ofta att de hamnar i en allt mer omöjlig situation, med allt mindre hopp om att någonsin ta sig ur sin situation.

För att i någon mån lindra deras livstidsstraff och öka deras möjligheter att bli skuldfria på sikt föreslår vi att *slutlig preskription* införs efter drygt 15 år för fordringar som fastställts av Kronofogdemyndigheten eller i domstol.

Den slutliga preskriptionstidens starttidpunkt bör inträffa tre månader efter fastställelse och preskriptionstiden vara 15 år i normalfallet och 20 år för fordringar mellan privatpersoner och om skulden grundar sig på brott.

Avräkning på skuld bör först ske på kapitalbeloppet och därefter på räntor och avgifter. Regeln garanterar att skulden så småningom minskar för den som betalar, vilket i dag inte är fallet om räntorna är högre än vad gäldenären löpande förmår betala.

Kallelse på okända borgenärer. Hårt skuldsatta vet ofta inte vilka alla deras borgenärer är, bland annat beroende på den omfattande handeln med förfallna fordringar. Många inkassoskulder är inte heller aktiva hos Kronofogdemyndigheten om borgenären inte tror sig kunna få ut några pengar. För att få överblick och säker startpunkt för en slutlig preskriptionstid bör Kronofogdemyndigheten kunna kalla samtliga okända borgenärer och begära att de skriftligen anmäler sina fordringar till myndigheten.

Frivilliga överenskommelser och separat ackord. Frivilliga överenskommelser med samtliga borgenärer kan i vissa fall vara mera realistiskt än skuldsanering. Att preskriptionstider börjar löpa bör innebära att borgenärernas intresse för sådana överenskommelser ökar. För privatpersoner kan emellertid en enda borgenär stoppa en uppgörelse. I 2007 års insolvensutredning föreslogs att privatpersoner, i likhet med vad som gäller för ackord för juridiska personer vid en konkurs eller företagsrekonstruktion, vid domstol med kvalificerad majoritet bland borgenärerna skulle kunna genomdriva ackord. Förslaget bör enligt vår mening genomföras.

Barn och ungdomar

Barn och unga växer upp i en allt mera konsumtionsinriktad värld med allt flera möjligheter till omedelbar behovstillfredsställelse genom ett ökande utbud av lånemöjligheter. Dessutom drabbas de inte enbart av egna skulder utan också om deras föräldrar är skuldsatta. Före 18 års ålder har ungdomar små möjligheter att sätta sig i skuld, men just därför är det viktigt att de får möjligheter att lära sig förstå vad de kommer att möta när de blir myndiga. De utgör därmed en mycket viktig målgrupp för vad vi föreslår om *finansiella folkbildningsuppdrag* och *finansiella kunskaper i skolan* under avsnittet om stöd och kunskap.

Höjt förbehållsbelopp vid löneutmätning. Föräldrar med löneutmätning har mindre att leva på än föräldrar med försörjningsstöd, trots att en utgångspunkt när förbehållsbeloppet lades fast var att det skulle ligga på en högre nivå än socialbidraget.

Avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret för barn och unga. Motivet bakom det solidariska ansvaret är att den skadelidande ska få sina pengar så snart som möjligt, oavsett vem som betalar. Ett problem är dock att det ofta är svårt för den som ensam betalat att få tillbaka pengarna från de övriga skadeståndsskyldiga. Det är rimligen svårt för unga som vill bli fria från sina skulder och sona sitt brott att förstå rättslogiken att de också måste betala sina medbrottslingar skulder. Det kan motverka ambitionen att hindra unga lagöverträdare att återfalla i brott. Det finns således starka skäl för att avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret.

Betalkort utan kredit till barn. Ett nytt betalkontodirektiv som för närvarande diskuteras inom den Europeiska Unionen kommer att innebära att medlemsstaterna ska utse minst en betaltjänstleverantör som ska erbjuda ett så kallat betalkonto med grundläggande funktioner till alla EU-medborgare. Direktivförslaget innehåller även ett förbud mot att koppla kontot till en kontokredit. Det är positivt för många grupper, till exempel personer med betalningsanmärkningar eller personer med neuropsykiatriska sjukdomar som har svårt att hantera kreditkortens möjlighet till skuldsättning. Det finns dock inga skarpa förslag om att barn under 18 år ska få tillgång till denna typ av konto. I en alltmer kontantlös ekonomi är det viktigt att även barn får möjlighet att handla utan att skuldsätta sig. Utredningen menar därför att även barn bör få rätten att skaffa ett betalkonto enligt direktivets bestämmelser med tillhörande debetkort.

1 Konsumtion och krediter. En introduktion

1.1 Kortfattad historisk översikt

Synen på lån, skulder och lånevillkor är sammansatt. Det finns starkt rotade moraliska föreställningar om vikten att återbetala sina skulder. Samtidigt finns och har funnits en utpräglad kritik av kreditgivare och förekomsten av penningutlåning.¹ Regler och normer kring krediter har också varierat över tiden. Strikta perioder har följts av mer liberala och tvärtom. I dag har moderna företeelser satt sin prägel på kreditsamhället. Massproduktion av konsumtionsvaror, större marknader, finansiella innovationer och modern informationsteknik påverkar hur privatpersoner finansierar sin konsumtion och vilka regler som styr kreditgivningen. I detta kapitel görs en översiktlig beskrivning av synen på krediter i historien och framväxten av det moderna kreditsamhället.

1.1.1 Tidiga förhållningsätt till krediter

Hur låntagande och långivande uppstod i mänsklighetens vaggva vet vi ingenting om. Men under förutsättning att inte allt i ett samhälle ägdes kollektivt förefaller det rimligt att tro att det har förekommit lån av varor och tjänster så länge det har funnits samhällen.

Graeber (2011) menar att krediter historiskt har förekommit i lokala samhällen där människor känner varandra, och där man därför har kunnat ha kontroll över vilka fordringar och skulder man har till varandra, medan bytesekonomier och kontanthandel i högre utsträckning skett med främlingar, personer till vilka relationen är tillfällig. Kreditsystemen har sedan kunnat växa i omfattning och utbredning.

¹ Graeber (2011).

Historiska källor vittnar om tidiga kulturers syn och organisering av låntagande och långivande.

I Mesopotamien åren 3500–800 före vår tideräkning användes lertavlor för att hålla ordning på skulder och fordringar, samtidigt som det utvecklades traditioner att skriva av alla skulder vid nyårsfirandet. I de tidiga Vedatexterna, skapade omkring 1500 och 1200 före vår tideräkning, förekommer en stark oro för skulder, vilka jämföras med synd.²

Under Principatet, den romerska epoken från 27 före vår tideräkning och 284 enligt vår tideräkning, sågs utlåning som en viktig marknadsfunktion. Man skulle inte låta pengar vila eftersom det innebar förlorad inkomst.³

I många religioner har uppfattningen däremot varit negativ till att man ska få ersättning för utlåning av pengar. Såväl hinduism, judendom som kristendom har förbjudit ocker.⁴

Lewis (2007) har skrivit om kristendomens syn på ocker och ränta. Dessa begrepp jämfördes länge med varandra inom kristendomen. Under medeltida kristendom fanns åtminstone tio argument mot ocker/ränta, däribland att det stred mot Jesu lära, mot den hebreiska lagen⁵, mot Aristoteles distinktion mellan naturliga och onaturliga produktionsformer (det var onaturligt att producera pengar av pengar), att det ledde till ojämlikhet, att det inte var en ersättning som byggde på en arbetsinsats, att man inte tog en risk utan skulle få tillbaka sina pengar oaktat hur det hade gått för låntagaren samt att man tog betalt för tiden pengarna var utlånade, vilket var en styggelse då tiden ansågs tillhöra Gud.

Kyrkan gav ofta uttryck för sin kritik mot ocker och ränta. I medeltidens Frankrike skickades predikanter ut till byarna för att varna ockrare för de skräckinjagande gudomliga straff som kunde bli följderna om de inte ångrade sig, upphörde med verksamheten och återbetalade räntorna. Under 1100-talet utfärdade påvedömet instruktioner till lokala församlingar att kända ockrare bland annat skulle bannlysas och att de inte skulle få begravas på helig mark.⁶

Medeltidens många religiösa invändningar mot ränta lyckades dock inte stoppa företeelsen helt. Olika metoder uppstod för att

² Graeber (2011).

³ Zgur (2007).

⁴ Lewis (2007.)

⁵ Exempelvis Andra Mosebok (Exodus) 22:25: Lånar du penningar åt någon fattig hos dig bland mitt folk, så skall du icke handla mot honom såsom en ockrare; I skolen icke pålägga honom någon ränta.

⁶ Graeber (2011).

kringgå förbuden. Om långgivaren inte fick tillbaka sina utlånade pengar i tid ansågs han exempelvis ha rätt till kompensation. Genom att utfärda lån med korta löptider och se till att de förföll, ibland med låntagarens samtycke, kunde långgivaren få ersättning för sina utlånade pengar.⁷

Motståndet mot ränta kom slutligen att falla. Den nya kommers som hade vuxit fram och var i tillväxt, ofta vid sidan av kyrkliga institutioner, skapade stora skillnader mellan kristen teori och vanliga människors praktik. Även om kyrkan till en början skärpte sina fördömanden, var tillräckligt många villiga att söka lyckan i jordelivet trots risken att straffas i efterlivet. Sätten att kringgå de kristna påbuden var så många att själva reglerna började ifrågasättas. Det stora intellektuella kapital som hade investerats i ränteförbuden gjorde det svårt för den katolska kyrkan att finna en utväg. Lösningen kom snarare med den katolska kyrkans kritiker. Särskilt viktiga var de brev Calvin skrev från 1547 och framåt i vilka han gick i polemik mot synen att det var syndfullt att begära ersättning för utlåning av pengar. Calvin menade att evangelierna eller den hebreiska lagen inte kunde anses gälla för alla tider, utan att de var utformade för sin tids omständigheter. Långgivaren sågs inte längre som paria utan som en viktig del av samhället, så länge räntorna var måttfulla. Denna nya syn på ränta och långgivare omfamnades i det protestantiska Europa, och förbuden mot räntor avskaffades. Ocker blev istället något som förknippades med orimliga lånevillkor. I England satte man till exempel 1545 ett räntetak på 10 procent. För den katolska kyrkan tog det längre tid att avskaffa sina regler mot ränta, men under 1800-talet skedde lättnader även i det katolska regelverket.⁸

1.1.2 Krediter under det moderna Sveriges framväxt

Det svenska banksystemets utveckling 1820–1945

Under 1800-talet gick det svenska kreditsystemet från att vara informellt och främst baserat på personlig kännedom, till att bli mer formaliserat och anonymt, och på sikt även allt mer övervakat av staten. Ekonomin blev mer penningbaserad, vilket ökade behovet av finansiella mellanhänder. Under 1820-talet bildades de första sparbankerna, vilka bedrev både in- och utlåningsverksamhet. Motivet att

⁷ Lewis (2007).

⁸ Lewis (2007).

etablera sparbankerna var främst att uppmuntra ett långsiktigt sparande hos arbetar- och medelklassen och på sikt kunna minska behovet av offentlig fattigvård. Regeringen uppmanade därför kommuner och församlingar att etablera sparinrättningar. I den första sparbankslagen gavs också viss möjlighet att använda vinstmedel för att propagera för ett ökat sparande. Den utlåning som skedde var inriktad på näringslivet och skulle tillfredsställa behovet av krediter, framför allt inom jordbruket.⁹

På 1830-talet bildades de första affärsbankerna. För att säkerställa förtroendet för dem etablerades de som så kallade egna banker, där ägarna var ansvariga för bankens åtaganden. Affärsbankerna bedrev till en början inte någon inlåningsverksamhet, utan finansierade utlåningen med utgivning av egna sedlar. Etableringskontroller och regleringar gjorde att etableringsprocessen för affärsbankerna var långsam, men under 1860-talet skedde ett stort antal avregleringar vilket inledde en våg av nyetableringar i Sverige. Under samma period ökade sparbankerna sin närvaro på landsbygden och deras motiv var inte längre uttalat sparsociala utan verksamheten syftade allt mer till att tillfredsställa jordbrukets ökade kreditbehov. Inlåningen fick nu stora genombrott, vilket till del berodde på bankernas ökade närvaro, men också på att allt fler svenskar fick sin arbetsinkomst utbetald i pengar och att inkomsterna vuxit så att det blev pengar över att lägga undan.¹⁰

Mot slutet av 1800-talet märktes en tydlig specialisering hos de olika kreditinstitutionerna, där sparbankerna inriktade sig på inlåning från småsparare och utlåning till främst det lokala jordbruket, medan affärsbankernas verksamhet inriktades på finansieringen av den växande industrisektorn. År 1901 kom genombrottet för börshandeln med aktier i och med att handeln vid Stockholms fondbörs omorganiserades och utvidgades. Handel med aktier blev dock inte stort hos allmänheten förrän under första världskriget. Eftersom den svenska industrins export gynnades av kriget uppvisade de svenska industriföretagen stora vinster och förväntningarna på fortsatta vinster var höga. I och med de snabba kursstegringarna lockades många företag att introducera sig på börsen.¹¹

Banden mellan industrin och affärsbanksväsendet var starka under den här perioden. Det var inte ovanligt att personer från industrin deltog i kontrollen av bankernas kreditgivning. Detta

⁹ Myntkabinettet.

¹⁰ Hedenborg och Morell (2006), kapitel 12.

¹¹ Larson (1993).

resulterade i att bankerna lånade ut en stor del av sitt kapital till industrin och en bank kunde ha upp till 90 procent av sin utlåning i ett och samma företag. Under första världskriget och den ekonomiska kris som följde under 1920-talets första år, skulle detta visa sig vara olyckligt för de svenska bankerna. När de stora industribolagen drabbades av den minskade internationella efterfrågan på sina exportvaror drabbades även bankerna som hade investerat en stor del av sina tillgångar i dessa industrier. Under krisen försvann ett stort antal affärsbanker och förtroendet för affärsbankerna minskade kraftigt under perioden. Sparbankerna fick istället en starkare ställning och ansågs vara ett betydligt säkrare alternativ för den vanlige spararen.¹²

För enskilda individer var det fortfarande svårt att låna pengar. Under den här perioden lånade hushållen i princip enbart för att skaffa en egen bostad. Då bostadssituationen var svår och många bodde miserabelt fanns ett stort behov av krediter, men arbetarnas inkomster var oftast för små för att kunna gälla som säkerhet. Under det tidiga 1900-talet hade dock alternativ utvecklats för att hantera den säkerhetsrisk som det innebar för banker att låna ut pengar till arbetare. En lösning var att arbetsgivaren gick in och garanterade hela eller delar av sina anställdas lån, vilket från arbetsgivarens sida innebar en möjlighet att knyta arbetaren hårdare till sitt företag. Som motvikt till denna arbetsgivarlösning, som av många ansågs allt för patriarkal, organiserade sig arbetare i vad som kallades egnahemsföreningar, där familjerna delade kreditrisken mellan sig. Föreningarna uppmuntrade mindre bemedlade att skaffa sig en egen bostad, vilket fick stöd från politiker och statliga myndigheter. Eftersom de kollektiva föreningarna stod för krav på skötsamhet och inslag av social kontroll accepterades de efter en tid också av allt fler kreditgivare.¹³

Utöver köp av bostäder hade även konsumentkrediterna utvecklats kraftigt sedan mitten av 1800-talet. Som en följd av industrialiseringen och massproduktionen hade säljarna stora lager av varor och man utvecklade olika kreditformer för att kunna bli av med dessa. Avbetalningsköpen var uppbyggda så att säljaren hyrde ut varan till köparen tills varan var helt avbetalad. Om köparen inte kunde betala hade säljaren rätt att ta tillbaka varan. På grund av systemets uppbyggnad var det främst varor med lång livstid med ett värde som var relativt konstant över tid, som dyra maskinvaror, bilar och

¹² Hedenborg och Morell (2006), kapitel 12.

¹³ Hedenborg och Morell (2006), kapitel 12.

möbler, som kunde köpas på avbetalning. Tidigare hade vanliga människor inte haft råd att köpa dessa varor och möjligheten att dela upp betalning blev snabbt populärt. I samband med spridningen av avbetalningsköpen blev det dock uppenbart att avbetalningen ofta var förknippad med orättvisa och olämpliga förhållanden. Detta berodde på maktförhållandet mellan säljare och köpare, där säljaren ofta utnyttjade sin position. Samtidigt saknades lagstiftning vilket gjorde att säljaren kunde utforma kontrakten efter eget behag. Köparen skulle ofta betala en oskäligt hög hyra och säljaren hade rätt att återta varan och behålla de erlagda betalningarna om köparen var sen med en betalning. Avbetalningssystemet skapade stora debatter, där många menade att det uppmuntrade till lyxkonsumtion eftersom konsumenter uppmanades att köpa saker de inte hade råd med. Säljaren struntade dessutom ofta i att kontrollera köparens betalningsförmåga eftersom han ändå kunde ta tillbaka varan och sälja den vidare till någon annan. Utöver de mer orättfärdiga verksamheterna förekom också rent brottslig verksamhet. Debatten ledde till en lagstiftning om avbetalningsköp år 1915. Den nya lagen begränsade säljares möjlighet att sätta hårda och oskäliga villkor. Debatterna om att öka köparens skydd vid avbetalningsköp fortsatte dock även efter den nya lagstiftningen, vilket kommer att diskuteras mer nedan.¹⁴

Den svenska kreditmarknaden under efterkrigstiden

Den svenska kreditmarknaden var under hela efterkrigstiden hårt reglerad. Statens engagemang i näringslivet utökades rejält och man valde ut ett antal prioriterade sektorer som måste få tillgång till kapital för att kunna skapa det välfärdssamhälle som eftersträvades. Rationaliseringen av jordbruket ledde till att allt fler flyttade från landsbygden in till städerna och efterfrågan på bostäder och energi förväntades öka kraftigt. Myndigheterna var därför intresserade av att tillgodose energiutbyggnadens och bostadssektorns behov av billiga krediter. Målsättningen var att styra och fördela kreditutrymmet genom en reglerad kreditmarknad och en förhållandevis låg räntenivå. Riksbanken kunde via lagstiftning kontrollera bankernas in- och utlåningsräntor. Man införde också likviditetskvoter som innebar en möjlighet att även styra den totala utlåningen. För att se till att industrins investeringar inte trängdes undan upp-

¹⁴ Persson (1998).

manades bankerna ofta att prioritera utlåningen till företag framför hushåll. Företagens möjligheter att finansiera sig på andra sätt var kringskuret då det krävdes särskilda tillstånd från Riksbanken för företag och kreditinstitut för att emittera obligationer eller andra värdepapper avsedda för rörelsen.¹⁵

Under 1980-talet började stödet för regelverket, och det stabila system som det resulterat i, att svikta. Svårigheterna att få tag på kapital och en ökad efterfrågan ledde till att bankerna i stor skala etablerade finansbolag som stod utanför bankernas strikta regelverk, men vilkas utlåning ändå finansierades av bankerna. Detta ledde snart till att en stor mängd krediter flödade utanför de statliga myndigheternas kontroll.¹⁶ Samtidigt, i takt med att marginalsatserna steg, realräntorna sjönk och räntekostnaderna var avdragsgilla, blev fördelarna för hushållen att låna pengar alltmer påtagliga. Men regleringarna innebar att utbudet av krediter till hushållen var begränsat i förhållande till efterfrågan.¹⁷

Regleringar av konsumentkrediter

Under efterkrigstiden fortsatte diskussionen om hushållens krediter och rättigheter vid avbetalningsköp. Lagstiftningen från 1915 ansågs inte vara tillräcklig och under slutet av 1940-talet tillsattes en utredning kring behoven av en ändrad lagstiftning. 1953 kom sedan en ny avbetalningsköplag, som innebar en skärpning till köparens fördel. De viktigaste ändringarna var att ytterligare tvingande bestämmelser till köparens förmån infördes avseende förutsättningarna för säljaren att återta varorna.¹⁸

Under 1960- och 1970-talet kom den allmänna politiken att bli allt mer inriktad på konsumenterna. I och med den nya politiken utarbetades ett flertal speciella konsumentskyddslagar. Samtidigt började lagen från 1953 diskuteras och många ansåg att det krävdes ytterligare konsumentskydd. Den gamla lagen saknade bestämmelser som skulle motverka att konsumenterna gick in i avbetalningsköp som de inte hade råd med eller som var oförmånliga jämfört med andra typer av avtal. År 1966 lade konsumentkreditutredningen fram ändringsförslag rörande ökad konsumentupplysning. Köparen skulle ha tillgång till konsumentupplysning för att kunna

¹⁵ Se Pålsson (1989) och SOU 1998:160.

¹⁶ Hedenborg och Morell (2006), kapitel 12.

¹⁷ Se Pålsson (1989) och SOU 1998:160.

¹⁸ Persson (1998).

avgöra vilken kreditform som var mest förmånlig. Efter ytterligare kommittéarbete 1971 instiftades en ny konsumentkreditlag år 1977. Den nya lagen syftade i enlighet med den drivande konsumentinriktade politiken till att stärka skyddet för konsumenter via krediter som lämnades med köp av varor. En skillnad var att lagen nu omfattade alla typer av krediter som lämnades vid köp av varor, och inte enbart avbetalningsköp som var fallet i tidigare lagstiftning. I den nya lagen fanns också krav på information vid marknadsföring, bland annat att säljaren måste lämna information om den effektiva räntan för krediten. Konsumentkreditlagen kom att revideras ytterligare fram tills i dag, i början av 1990-talet och 2011.¹⁹

Avreglering, kris och koncentration 1980 till 1990-talet

Åren före de slutgiltiga avregleringarna av finansmarknaden pågick en debatt om regleringens konsekvenser, och det angavs skäl för en mer avreglerad ordning. Argument som framfördes var bland annat att regleringarna inte längre hade de åtstramningseffekter som eftersträvades, att en avreglering skulle leda till smidigare anpassningar mellan utbuds- och efterfrågeförhållanden och till att allokeringen av krediter till rätt ändamål skulle underlättas.²⁰ Vidare anfördes att den tekniska utvecklingen lett till inhemska och utländska substitut till de krediter som statsmakterna reglerade, vilket försvagade effekten av regleringarna.²¹ Många europeiska länder avreglerade samtidigt sina finansmarknader.²²

I början av 1980-talet inleddes avregleringen av den svenska kreditmarknaden. År 1983 försvann likviditetskvoterna, 1985 togs räntetaken och utlåningstaket för bankernas oprioriterade utlåning bort²³, och 1989 avskaffades valutareglerna.

Under slutet av 1980-talet blev tecknen på en överhettning i svensk ekonomi påtagliga. Allmänhetens sparande var lågt, och skatteomläggningen i början av 1990-talet syftade bland annat till att främja sparande på bekostnad av lånande. Orsakerna till krisen i början av 1990-talet var flera, bland annat ledde valutakrisen 1991–1992 till en dramatisk höjning av nominella räntor och realräntor när kon-

¹⁹ Persson (1998).

²⁰ Ekonomisk Debatt (1979).

²¹ Lundgren (1983).

²² Hedenborg och Morell (2006), kapitel 12.

²³ Pålsson (1989).

junkturen vände. Denna räntechock och en kraftigt minskad efterfrågan i ekonomin utlöste fallande tillgångspriser och en omfattande systemkris som satte det svenska finansiella systemet i gungning. Tidigt i krisförloppet sjönk fastighetspriserna kraftigt och bankerna som hade stora placeringar i kommersiella fastigheter drogs med i fallet. Ett flertal av de stora bankerna drabbades av akuta kreditförluster och kunde inte klara av sina betalningar. För att rädda förtroendet för systemet gick staten till slut in och garanterade bankernas förpliktelser genom en särskilt myndighet, Bankstödsnämnden, populärt kallad för Bankakuten.²⁴

Det makroekonomiska förloppet är beskrivet i flera utredningar och analyser, men frågan om i vilken utsträckning avregleringarna på kredit- och valutamarknaderna och bankernas agerande åren därefter föranledde den djupa krisen är fortfarande omdebatterad. Ökad konkurrens och avregleringar präglade utvecklingen i många länder vid den aktuella tiden, men vid en internationell jämförelse är det framför allt bankkriserna i Norge, Finland och Sverige som sticker ut vad gäller omfattning och verkningar.²⁵

Framväxten av skuldsaneringslagstiftning

Hushållens skuldsättning ökade kraftigt mellan år 1986 och 1988 vilket ledde till diskussioner om skuldsättningens effekter.

Även om skuldsättningstakten minskade efter 1989 fanns fortfarande ett stort antal hushåll med stora betalningssvårigheter. Beräkningar från Konsumentverket från 1989 visade att det i Sverige fanns över 200 000 hushåll med större problem än de kunde klara.²⁶ Situationen förvärrades dessutom under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Det utbredda problemet med överkuldsättning ledde slutligen till att skuldsaneringslagen tillkom år 1994. Skuldsaneringslagens huvudsakliga syfte var att verka rehabiliterande genom att ge svårt skuldsatta hjälp med att lösa sina ekonomiska problem.²⁷ Trots den nya lagstiftningen var det många som inte lyckades komma ur sina problem. År 2013 finns det drygt 95 000 personer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten som är minst 20 år gamla.²⁸

²⁴ Hedenborg och Morell (2006), kapitel 12.

²⁵ Hedenborg och Morell (2006), kapitel 12.

²⁶ Prop. 1991/92:83.

²⁷ SOU 2004:81.

²⁸ Se statistiken i kapitel 2 *Överskuldsättning i Sverige*.

2000-nutid

Under 2000-talet genomled Sverige två stora finansiella kriser – IT-kraschen och finanskrisen mellan 2008 och 2009. Den senaste krisen ledde bland annat till att den globala regleringsstandarden Basel III togs fram. Regelverket ställer krav på banker gällande kapital och likviditet, vilket ska försvåra uppkomsten av finansiella bubblor och på så sätt minska stora konjunktursvängningar. Regelverket ställer bland annat krav på höjda likviditets- och kapitalbuffertar. Kapitalkravet reglerar hur mycket av inlåningen som måste behållas som kapital i banken och hur stor andel som kan lånas ut. Ny teknik innebar även att nya kreditmöjligheter började erbjudas på marknaden. Samtidigt inleddes en omfattande kreditexpansion, främst med fokus på upplåning för bostadsändamål via banker och kreditinstitut.

Utbudet av konsumtionslån ökade också. Bland annat introducerades ökade möjligheter till fakturahandel vid internetköp och till delbetalning vid köp av konsumtionsvaror. År 2006 etablerades det första snabblåneföretaget i Sverige. Det följdes snabbt av flera andra. Dessa företag erbjuder lättillgängliga krediter som snabbt blev populära bland hushåll med små marginaler. Snabblån som kreditform träffades av en rad undantag i konsumentkreditlagen från 1992. Antalet ärenden hos Kronofogdemyndigheten rörande snabblån ökade hastigt. I samband med ett nytt EU-direktiv om konsumentkrediter togs en ny lag fram. Den 1 januari 2011 trädde den nya konsumentkreditlagen (2010:1846) i kraft. De största förändringarna i den nya lagen var skärpta krav på att tillhandahålla information och på kreditprövning. Den skärpta lagen gäller även för snabblån.²⁹

1.1.3 Konsumtionshistoria

Svensk konsumtionshistoria från 1700-talet till nutid

Under 1700-talet producerade hushållen själva det mesta som de konsumerade. Det var först mot slutet av århundradet som marknadsintegrationen ökade, vilket innebar att allt flera varor istället började utbytas på marknader. Under den här tiden ökade också utbudet av kolonialvaror. Priset på socker och kaffe sjönk, och särskilt sockret började nu göra inträde i de svenska hushållen. Sedan

²⁹ Kronofogdemyndigheten (2008a).

1600-talet hade Sverige haft en så kallad överflödslagstiftning som reglerade både hur mycket och vilka typer av varor hushållen fick konsumera. Syftet var att behålla den rådande samhällsordningen – bönder skulle konsumera som bönder och borgare som borgare – men också att hindra import och användning av vissa typer av lyxprodukter som ansågs onödiga. De som konsumerade lyxvaror som importerats från utlandet fördömdes dels för att de inte bidrog till det svenska välståndet, dels för att det ansågs vara omoraliskt att underkasta sig sina begär. I och med upplysningstiden hade flera andra länder i Europa börjat se lyxkonsumtion som en positiv ekonomisk drivkraft, något som aldrig fick något egentligt genomslag i Sverige. Ett exempel på detta är den Svenska Nationella Klädräkten som Gustav III försökte införa för att förhindra lyxkonsumtion. Syftet bakom dräkten var att svenskar inte skulle ta efter det exklusiva europeiska modet utan hålla sig till en måttlig klädstil. Dräkten fick genomslag och bars rätt allmänt av över- och medelklassen. Överflödslagstiftningen togs bort under 1800-talet, men kritiken mot en överdriven konsumtion levde länge kvar i det svenska samhället.³⁰

Vid 1900-talets början hade Sverige genomgått en revolutionerande omvandling från jordbrukssamhälle till industrisamhälle och städernas befolkning ökade kraftigt. I och med industrialiseringen ökade också människornas inkomster och Sverige fick en stor medelklass. De ökade inkomsterna ändrade hushållens konsumtionsmönster. Fram till 1910-talet utgjorde livsmedel nästan hälften av hushållens konsumtion. Efter 1930-talet minskade denna andel hastigt och år 2009 var andelen endast 12 procent av hushållens totala konsumtion.³¹

Under det tidiga folkhemsbygget hade konsumtionskontrollen övergått i en uppfostringstanke. Tydliga moraliska drag fanns i synen på konsumtion och konsumenten skulle vara förfinad och handla rationellt och inte efter sina begär. Konsumtionsupplysning och hushållsbudget skulle lära konsumenten att hushålla med sina resurser. Den tecknade serien ”Spara och Slösa” som 1926 började publiceras i tidningen Lyckoslanten är ett exempel på tidens ideal.³²

I och med att medelklassen växte och massproduktionen av både kläder och livsmedel ökade började konsumtion ta en allt

³⁰ Hedenborg och Morell (2006), kapitel 10.

³¹ Konsumtionsstatistiken innan 1910 är baserade på norsk statistik och uppskattas av författarna Jönsson och Runefelt (i Hedenborg och Morell (2006)) vara aktuella även för Sverige under tidigt 1900-tal. Siffrorna från 1930-talet kommer från SCB (HUT).

³² Hedenborg och Morell (2006), kapitel 10.

större plats i människors vardag. Fabrikssydda kläder innebar att antalet klädesplagg per person ökade kraftigt och konsumtion blev allt viktigare som en markör av livsstil och personlighet. Detta ändrade också den moraliska synen på konsumenten. Att konsumera började ses som nödvändigt för att bidra till den svenska ekonomins utveckling. Under perioderna med hög inflation under 1970 och 1980-talet blev det dessutom mer gynnsamt att låna för konsumtion istället för att spara, något som ytterligare spädades på av möjligheten för låntagare att göra skatteavdrag.³³

De senaste åren har konsumtionssamhället befästs ytterligare och kreditgivningen har blivit mer generös. Med hjälp av krediter går det att konsumera när behoven uppstår, istället för att spara i förväg. En naturlig effekt av en generös kreditgivning är dock att risken ökar för att en individ konsumerar över sina tillgångar och fastnar i överskuldsättning.

1.2 Kortfattad teoriöversikt

Varför lånar hushåll pengar? Varför väntar de inte att skaffa efterfrågade varor och tjänster till dess att de kan betala med redan intjänade medel?

Hushållens inkomster varierar kraftigt över livscykeln. Att fullständigt anpassa sin konsumtion till aktuell inkomst skulle leda till kraftiga konsumtionssvängningar. Bruket av krediter antas alltså framför allt ha en rationell grund. Genom att skuldsätta sig kan enskilda hushåll anpassa sin konsumtion över tiden och konsumera när behoven uppstår.³⁴

För inköp av dyra produkter, som hus, är detta en självklarhet. Men man kan också finna det fördelaktigt att låna till mer kortsiktig konsumtion som elektronik och kläder. Unga har exempelvis ofta låga eller inga löneinkomster utan måste istället finansiera, åtminstone delar av, sin konsumtion med hjälp av lån, till exempel studielån.

Att ta lån innebär dock en risk att bli överskuldssatt, särskilt om individens inkomster tryter eller hon saknar förmögenhet.

Kopplingen mellan konsumtion och lån innebär att det är viktigt att försöka förstå drivkrafterna bakom hushållens konsumtion.

³³ Hedenborg och Morell (2006), kapitel 10.

³⁴ Konjunkturinstitutet (2013).

Den polsk-brittiske sociologen Zygmunt Bauman menar att de rika länderna gått från att ha varit produktionssamhällen till att bli konsumtionssamhällen. Människan har förvisso alltid konsumerat i någon mening, men det är först i modern tid som konsumtionen definierar vilka vi är.³⁵

Människor, speciellt i överflödssamhällen som det svenska, konsumerar exempelvis inte enbart för att tillfredsställa konkreta behov utan också för att upprätthålla sin sociala position. Det kan handla om att försöka vara som andra, så kallad social emulering, eller att försöka vara unik och annorlunda, så kallad social distinktion.³⁶

Bauman menar vidare att konsumtion blivit så viktigt för vår identitet att det är ett socialt misslyckande att inte kunna tillfredsställa sina behov, helst omedelbart.³⁷

Nedan följer en genomgång av olika konsumtionsteorier i syfte att bättre förstå hushållens konsumtions- och lånebetende.

1.2.1 Konsumtionsteorier

Varför, vad, när och hur konsumerar människor? Trots konsumtionens självklara plats i människans vardag dröjde det länge innan filosofer och tänkare började intressera sig för konsumtion som ämne. Enligt Trentmann förekommer knappt begreppet konsumtion i något av de kända verken under 1700-talet.³⁸ Trots att ovanstående frågeställningar ställdes implicit redan av Karl Marx under mitten av 1800-talet, fanns det 1910, i den elfte upplagan av *Encyclopedia Britannica*, enbart en kort notis om konsumtion där den definierades som antingen en nationalekonomisk term som beskrev förstörande av nyttigheter eller som slöseri i fysisk mening.³⁹

Konsumtion har alltid varit en självklar del av människans dagliga liv. Att konsumera innebär att använda saker och få dem att tillfredsställa behov. Men formen för konsumtionen och hur den påverkar och påverkas av vilka vi är har utvecklats över tiden.⁴⁰

I jägarsamhällena var konsumtion och produktion tätt sammankopplade. Människor levde i hög utsträckning från hand till mun.

³⁵ Bauman (2005).

³⁶ Ekström och Hjort (2010).

³⁷ Bauman (2005).

³⁸ Trentmann (2006) i Brewer & Trentmann (red).

³⁹ Bauman (2007).

⁴⁰ Se Bauman (2005) samt Bauman (2007).

När människan gick till att bli jordbrukare började produktion och konsumtion att särskiljas. Fasta bosättningar gjorde det möjligt att lagra och planera sin konsumtion. Industrialismen ökade i sin tur kraftigt tillgången på konsumtionsvaror, men det var under lång tid ändå produktionen som stod i centrum för tillvaron och som definierade människors roll i samhället. Individerna fokuserade fortfarande på trygghet. De varor som ansågs ge status var solida och varans värde ansågs stiga med graden av beständighet, som exempelvis diamanter och fastigheter.⁴¹

Enligt Bauman uppstod det moderna konsumtionssamhället, där konsumtionen är inriktad på att tillfredsställa ständigt ökande begär, först från mitten av 1900-talet. Konsumtionsvarorna ger omedelbar njutning snarare än en långsiktig säkerhet. Till skillnad från majoriteten av tidigare samhällsstrukturer, där lyckan utlovats i efterlivet, erbjuds konsumenterna i konsumtionssamhället ögonblicklig lycka. Det moderna samhället förutsätter dock, enligt Bauman, att denna lycka ska vara kortvarig, och att icke-tillfredsställelsen är ett konstant tillstånd. Inte heller statusvarorna behöver vara beständiga.⁴²

Ett tecken på att det tog tid innan konsumtion ansågs betydelsefullt för att förstå samhället är att det första kända teoretiska verket som hade konsumtion som sitt primära fokus skrevs av sociologen Torsten Veblen först mot slutet av 1800-talet. Veblen beskriver ett samhälle där människor inte bara konsumerar för att tillfredsställa sina nödvändiga behov utan för att signalera status och klasstillhörighet. Till en början demonstrerade den övre klassen sin position genom att avstå från produktivt arbete. Genom att lära sig flera språk, spela instrument, vara bra på kricket och uppvisa ”vett och etikett” kunde överklassen bevisa att den inte ägnade sin tid åt att arbeta utan hade tid över till improduktiva sysslor. Att konsumera dyrbara varor var ett tecken på att det fanns ett överflöd av tid och pengar. Veblen observerade att i det moderna samhället, där gränserna mellan de olika samhällsklasserna blivit vagare, accepteras överklassens beteende som norm av de andra klasserna. Även låg- och medelinkomsthushåll kommer att sträva efter att efterlikna de rikare hushållen och försöka konsumera som de.⁴³

Inom nationalekonomin var huvuduppfattningen dock länge att individers preferenser var oberoende av andras preferenser, varför konsumtion inte kopplades samman med status. National-

⁴¹ Bauman (2005).

⁴² Bauman (2005).

⁴³ Veblen (1899).

ekonomerna började inte ta in Veblens tankar om status förrän mot slutet av 1900-talet.

I början av 1900-talet diskuterades enbart den nödvändiga konsumtionen och hur stor del av inkomsten den upptog. Enligt de tidiga tankarna om konsumtion, ansåg nationalekonomerna att en individs konsumtionsbeslut baserades på den aktuella inkomsten, det vill säga att individer konsumerar vad de har råd med för stunden. Keynes stödde denna teori och menade också att ju rikare vi blir, desto mindre andel av inkomsten kommer vi att konsumera.⁴⁴ När data över den aggregerade konsumtionen sedan presenterades av ekonomen Simon Kuznets, såg det istället ut som att konsumtionsandelen av inkomsten varit relativt stabil under en längre tidsperiod, trots förändringar i aggregerad inkomst, vilket fick andra att kritisera Keynes.⁴⁵

Redan 1930 hade Irving Fisher föreslagit att individer baserar sina konsumtionsbeslut på sin livstidsinkomst, snarare än på den aktuella inkomsten, vilket skulle förklara att konsumtionsandelen är relativt konstant över tid.⁴⁶ Utifrån denna tanke utvecklade sedan Modigliani och Brumberg den så kallade livscykelhypotesen, en idé som fortfarande i stor utsträckning präglar nationalekonomisk konsumtionsteori.⁴⁷ Liksom Fisher, menar Modigliani och Brumberg att individer beaktar sin totala livstidsinkomst och sedan tar ett rationellt beslut kring hur konsumtionen ska fördelas över livet. Inkomsten kommer att se olika ut över livet. För de flesta är inkomsten låg i början av livet, under studietiden, och i slutet av livet när man slutat arbeta. Teorin fick stöd från Milton Friedman som introducerade den permanenta inkomsthypotesen. Friedman menar att inkomsten består av två delar; en permanent och en temporär inkomst. Båda kan förändras över tid, men det är enbart den permanenta inkomsten som förväntas ha en påverkan på individens konsumtionsnivå. Konsumtionen handlar inte främst om summan som individen för tillfället har i plånboken, utan den inkomst som individen förväntar sig framöver. Genom att spara under perioder när man har hög inkomst kan man flytta inkomsten från en period till en annan och på så sätt jämna ut konsumtionen, något som i hög grad sker i dag. Under studietiden lånar studenten pengar som betalas tillbaka när hon börjar arbeta och få löne-

⁴⁴ Keynes (1936).

⁴⁵ Kuznets (1942).

⁴⁶ Fisher (1930).

⁴⁷ Modigliani och Brumberg (1954).

inkomster. Samtidigt börjar hon också spara till pensionen. Enligt Friedman kommer konsumtionen att vara relativt jämn över en individs livstid, trots skillnader i inkomst, vilket fick stöd i den empiri som Kuznets presenterade i början på 1940-talet.

Enligt Friedman, Modigliani och Brumbergs teorier skulle en ökad skuldsättningsnivå i princip kunna förklaras med att kreditregleringarna minskat och gjort det lättare för individer att rationellt och effektivt kunna jämna ut sin konsumtion över livet.

Under 1950-talet introducerade ekonomen James Duesenberry Veblens idéer i den konventionella nationalekonomiska konsumtions-teorin.⁴⁸ Till skillnad från Modiglianis och Fishers tanke om att konsumtionsbeslut kom till genom rationell planering menade Duesenberry att besluten snarare var ett resultat av individers erfarenheter och vanebildning. Enligt de tidigare teorierna baserar individen sin konsumtion enbart på sin egen förväntade inkomst. Inkomstskillnader eller andras konsumtion kommer inte att påverka individens beslut. Duesenberry observerade att det verkade finnas andra krafter som styrde konsumtionsbesluten och att individer påverkades av att observera andras konsumtionsvanor. Duesenberry kallade detta fenomen för *demonstrationseffekt* och menade att en individ som observerar en högre konsumtionsnivå än sin egen hos en annan individ, kommer att bli missnöjd med sin egen nivå och då frångå sin tidigare optimala konsumtionsplan. Enligt Duesenberry gällde behoven inte bara det som var direkt nödvändigt för att överleva, utan handlade ofta om en önskan att demonstrera social status. Duesenberrys idéer har inkorporerats i nationalekonomiska modeller och har bland annat använts för att förklara vanebildning i konsumtionsbeslut.⁴⁹

Nationalekonomen Robert Pollak introducerade en modell för att visa att vanebildning är en stark faktor i individers konsumtionsbeslut.⁵⁰ När individen ska ta ett beslut om sin konsumtionsnivå i dag kommer det att baseras på förra periodens konsumtion. För att dagens konsumtion ska ge någon nytta måste den vara minst lika stor som gårdagens konsumtion. Det skulle kunna förklara varför individer har svårt att sänka sin konsumtionsnivå trots inkomstbortfall.⁵¹

⁴⁸ Duesenberry (1949).

⁴⁹ Pollak (1970).

⁵⁰ Pollak (1970).

⁵¹ Duesenberry (1949).

Det har också gjorts empiriska studier på mikronivå för att undersöka om Veblens idé om statuskonsumtion stämmer. Forskning från mitten av 1990-talet visar att det finns en tydlig statuskomponent i köp av konsumtionsvaror. Chao och Schor presenterade i mitten av 1990-talet en studie där man studerat köp av märkesvaror och kunde visa att sambandet mellan pris och kvalitet var väldigt litet. Konsumenten var beredd att betala mer för en märkesvara trots att kvalitén inte var bättre, och i vissa fall även sämre, än hos de billigare varorna. En viktig egenskap hos statuskonsumtion är att den måste vara synlig för andra. Detta förklarar till exempel uppkomsten av märkeslogotyper. När lyxkonsumtion enbart var till för en liten samhällsgrupp behövdes inga synliga märken. Klädskaparens identitet var ändå känd bland alla berörda parter. I dag när dessa typer av varor köps av en bredare allmänhet har både marknadsförare och konsumenter varit tvungna att använda sig av nya strategier för att göra statuskonsumtionen synlig.⁵²

I forskningslitteraturen diskuteras också det faktum att individers referensgrupp verkar bli allt större. Tidigare jämförde sig konsumenter framför allt med dem i sin nära bekantskapskrets, men i och med att marknadsföring och media blir allt mer lika mellan länder, är referensgruppen snarare global. En annan förändring är att man i dag inte bara jämför sig med dem i liknande inkomstgrupper utan även med toppskiktet. Ett exempel är att lyxprodukter inte längre marknadsförs för en liten grupp individer. Dessa varor syns och omnämns numera i storfiler, dagstidningar och tv-program, vilket skapar ett intresse även i grupper med lägre inkomster.⁵³ En relaterad insikt är att individer bryr sig mer om sin relativa position än sin absoluta inkomst.⁵⁴

Mättnad i konsumtionssamhället?

En fråga som ibland aktualiseras är varför människors konsumtionsbehov aldrig förefaller att mättas. Klassiska ekonomer som Keynes trodde att den ökade välfärden skulle leda oss till att ägna mer tid åt avkoppling och umgänge, men istället präglas samtiden av larmrapporter om obalans mellan arbete och privatliv

⁵² Chao och Schor (1996).

⁵³ Schor (1998).

⁵⁴ Clark, Frieters and Shields (2008).

och tilltagande stress i yrkeslivet. Enligt Burenstam Linder (1969) är detta ingen oväntad, om än kanske olycklig, utveckling. Den ökade produktiviteten under arbetstid leder till att vi vill se motsvarande produktivitetsökning av vår fritid. Ett sätt att nå detta är genom att öka mängden (och priset på) konsumtionsvaror tänkta att användas när vi är lediga, genom att exempelvis införskaffa komplexa TV-set, avancerade datorer, en aldrig sinande ström av leksaker till barnen och så vidare. Om inte människors preferenser ändras kommer alltså en ökad produktivitet i arbetslivet att fortsätta att leda till ökade inköp av konsumtionsvaror.⁵⁵

Bristande rationalitet hos hushållen

I tidig nationalekonomisk teoribildning förutsatte man att individer och företagare agerade rationellt. Teorierna utgick från *Homo economicus*, på engelska kallad *The economic man*, människan som agerar för att uppnå högsta möjliga välbefinnande, givet de tillgängliga alternativen och sin egen förmåga. Teorierna om den rationella människan innebar att man hade svårt att förklara beteende som var självdestruktivt och kortsiktigt, som att individer lånade över sina tillgångar och sedan inte klarade av att betala tillbaka lånen. Under senare decennier har det skett en hel del forskning på området och nationalekonomerna har också tagit in forskningsresultat från psykologi i sina modeller.

Kahneman och Tversky har visat att individer fattar irrationella beslut i situationer som involverar risk. De kunde även visa att individer betar sig olika när det gäller förluster och vinster. Individer har aversion mot risk när det kommer till eventuella vinster, men är riskbenägna när det handlar om eventuella förluster.⁵⁶ Enligt teorin om förväntat nytta (*expected utility theory*) förväntas individer basera beslut, där sannolikheten för varje utfall är känt, på utfallens förväntade värde. Två exempel från studien presenteras nedan.

Statsvetaren och ekonomen Herbert Simon myntade begreppet *begränsad rationalitet* för att förklara att individer på grund av bristande information och resurser att fatta fullt optimala beslut, istället nöjer sig med ett tillfredställande beslut där individens tidigare erfarenheter spelar en stor roll för utfallet.⁵⁷

⁵⁵ Burenstam Linder (1969).

⁵⁶ Kahneman och Tversky (1979).

⁵⁷ Simon (1957).

År 1977 beskrevs problemen med irrationellt beteende av Prescott och Kydland. De undersökte begreppet *tidsinkonsistens*, vilket beskriver det problem som uppkommer när individer inte kan hålla fast vid sina beslut.⁵⁸ Det relaterade begreppet *hyperbolisk diskontering*, beskrivet av Laibson (1997)⁵⁹, beskriver hur en tidsinkonsistent individs värdering av framtiden förändras över tid. I den närmast följande tiden är skillnaden stor mellan hur vi värderar i dag eller i morgon, men på lång sikt är värderingen mellan i dag och i morgon densamma.⁶⁰ Detta går emot klassisk national-ekonomisk teori där värdering över tid antas vara konstant.⁶¹ Det kan förklara varför människor tar beslut i dag som de inte skulle valt att göra i framtiden. Att ta stora lån med höga effektiva räntesatser kan utgöra exempel där tidsinkonsistens spelar in. Det möjliggör hög konsumtion i dag, men i framtiden kommer lånet innebära höga kostnader och eventuellt tvinga individen att minska sin konsumtion.⁶²

Det finns även empiriska studier som visar att fattiga hushåll, i jämförelse med andra, i större utsträckning är tidsinkonsistenta och att de av flera praktiska skäl har det svårt att fatta långsiktiga beslut.⁶³

1.2.2 Låna till investeringar eller till konsumtion

En investering är en kapitalinsats som förväntas leda till framtida avkastning. För ett företag kan det handla om konstruktionen av en ny fabrik och för staten om byggande av ny järnväg.

För många är bostadsköpet det största köpet de gör under sin livstid. Inköp av bostäder har såväl en investerings- som en konsumtionskomponent. Den tjänst som bostäder genererar konsumeras över tid genom att ägaren i regel bor i sin bostad. Men bostäder har historiskt sätt också visat sig vara en relativt säker investering med små risker för förluster.

⁵⁸ Kydland och Prescott (1977).

⁵⁹ Laibson (1997) – Golden Eggs.

⁶⁰ Ett klassiskt exempel är huruvida en individ skulle välja att få 100 kronor i dag eller 110 kronor i morgon. I experiment har majoriteten av individerna svarat att de föredrar att få 100 kronor i dag framför 110 kronor i morgon. När individerna däremot fått välja om de vill ha 100 kronor om ett år, eller 110 kronor om ett år och en dag, svarade majoriteten att de skulle föredra 110 kronor framför 100 och vänta en dag längre.

⁶¹ Thaler (1981).

⁶² Thaler, Wakker och Tversky (1997).

⁶³ Laureti och Szafarz (2012).

Även om belånade bostäder utgör en måttlig och sannolikt hanterbar risk under förutsättning att bostaden behåller sitt reala värde – bostaden kan oftast säljas – innebär alltså omfattande belåning av bostäder en riskexponering som kan drabba hushållet om bostadspriserna faller.

Men hushållen lånar också för att konsumera varor utan någon förväntad värdestegring, som bilar, kläder och elektronik. Konsumtionslån ökar friheten för människor att konsumera när behoven uppkommer, men konsumerade varorna har kort levnadstid och förlorar snabbt sitt värde. För hushåll som inte konsumerar dessa produkter utifrån en realistisk bedömning av sina ekonomiska ramar kan sådan konsumtion innebära en risk.

1.2.3 Hushållens kunskaper och räknefärdigheter

En viktig fråga är om hushållen har de kunskaper och förmågor som krävs för att kunna hantera en finansiell omvärld som har blivit alltmer komplex. Kunskapen är inte bara viktig för dem själva, utan är också central för ekonomins funktionssätt. Ekonomin bygger på att individer gör väl underbyggda beslut, vilket förhindrar förluster som innebär minskade kostnader både för den enskilda individen och för samhället.⁶⁴

Svensk och internationell forskning har visat att många vuxna har svårt att räkna och har bristande finansiell förmåga.

Räknefärdighet mäts ofta med relativt basala räknepuffgifter av karaktären ”*Om sannolikheten att få en sjukdom är 10 %, hur många av 1 000 personer kan förväntas få sjukdomen*”. Den finansiella förmågan handlar om att förstå olika former av finansiella begrepp som ”*Aktier brukar gå upp och ner i värde mer än vad obligationer gör*” *Sant eller falskt?*

Svenska studier

I Sverige har Finansinspektionen sedan 2007 gjort flera studier som undersöker individers finansiella förmåga, varav en studie med inriktning på individers räknefärdighet och finansiella förmåga som presenterades 2011.

⁶⁴ Hilgert och Hogarth (2003).

Räknefärdighet

Resultaten från studien tyder på att många, om än en minoritet, har svårt med enkla beräkningar. I det ovan nämnda räkneexemplet, svarade till exempel 13 procent fel. Studien visade också på samband mellan räknefärdighet och ålder, utbildningsnivå, inkomst samt kön. Resultaten rörande individers räknefärdighet presenteras nedan:

- Unga och äldre presterade sämst: Deltagare över 65 år och deltagare mellan 18 och 29 år var överrepresenterade i de grupper som hade lägst resultat.
- Personer med högre utbildning och/eller högre inkomster hade generellt bättre räknefärdighet.
- Kvinnor presterade sämre än män, oavsett utbildning och ålder.

Att deltagare över 65 år var överrepresenterade i de grupper som hade lägst resultat är inte förvånande eftersom utbildningssystemet successivt har byggts ut och allt fler har fått tillgång till utbildning i varje ny generation.⁶⁵ Det anmärkningsvärda är snarare att 18–29-åringar också presterade dåligt, ungefär i linje med 65-åringarna. Författarna uppger att en trolig förklaring till detta är skolans utveckling. Denna teori får stöd i det faktum att svenska skolbarns matematikresultat sjunkit stadigt sedan 2003.⁶⁶

Finansiell förmåga

Den finansiella förmågan testades med frågor rörande räntor och olika typer av sparformer. Även här antyder resultaten att en stor andel av befolkningen har svårt att förstå finansiella begrepp. På frågan: ”*Vilket har historiskt sett gett högst avkastning på lång sikt, aktier eller obligationer?*” svarade drygt 33 procent fel. Studien visade att:

- Individer mellan 50 och 64 är överrepresenterade bland dem med högst resultat.

⁶⁵ Agarwal et al. (2009).

⁶⁶ Skolverket.

- Ett starkt positivt samband mellan utbildning och finansiell förmåga. Sambandet var starkare än för räknefärdighet och utbildning.
- Individer med högre inkomst hade bättre finansiell förmåga
- Kvinnor presterade sämre än män
- Arbetslösa, studenter och pensionärer fick sämre resultat än anställda och egna företagare.

Studien visar också på ett starkt samband mellan finansiell förmåga och räknefärdighet, vilket indikerar att räknefärdighet är en stark förklaringsfaktor för finansiell förmåga.

Slutligen visar studien också att individer som deltar på bolåne marknaden i genomsnitt har högre nivåer av både räknefärdighet och finansiell förmåga. Ett liknande samband finns mellan deltagande på aktiemarknaden och finansiell förmåga och räknefärdighet.⁶⁷

Internationella studier

Finansiell förmåga, eller *financial literacy* som det benämns i den internationella forskningen, studeras i ett stort antal OECD-länder. OECD har sammanställt resultaten från ett flertal studier och visar att det finns gemensamma nämnare. Studierna visar att den finansiella förståelsen och kunskapen är låg hos en stor del konsumenterna. Likt den svenska studien har man i flera andra länder hittat ett positivt samband mellan utbildning och finansiell förmåga, samt ett positivt samband mellan inkomst och finansiell förmåga.⁶⁸

- Många konsumenter svarade att de inte förstår information om finansiella produkter. En stor andel svarade också att de inte förstod information i sitt årliga pensionsbrev.
- Konsumenter kan oftast inte bedöma sin finansiella förmåga. Till exempel svarade 65 procent av de studenter som deltagit i en amerikansk studie att de har en god förståelse av sin privatekonomi, men trots detta presterade de inte bättre än de som svarat att de hade en dålig förståelse. I Australien svarade 67

⁶⁷ Almenberg och Widmark (2011).

⁶⁸ OECD (2005).

procent att de förstod enkla ekonomiska begrepp, men enbart 28 procent svarade rätt på de ekonomiska och finansiella frågorna.⁶⁹

En amerikansk studie från 2011 tittar särskilt på begreppet *debt literacy* som just handlar om individernas förståelse av skuldsättning, räntor och annat som är en viktig del av finansiell förmåga som helhet.⁷⁰ Studien visar att låg kunskap om skulder är normen och mest vanligt förekommande bland kvinnor, vissa minoritetsgrupper och personer med låg inkomst.

Hur information påverkar hushållens beslutsfattande

Enligt teorier om rationellt beslutsfattande är information och kunskap avgörande för huruvida en individ kan fatta optimala beslut. Ett hushåll som ska ta beslut rörande sin ekonomi bör därför ha full översikt över de tillgängliga alternativen och tillräcklig kunskap för att kunna välja det bästa av dessa.⁷¹ Finansiell kunskap var viktigt även förr, men de tillgängliga alternativen har blivit fler och strukturen bakom dem allt mer komplicerad. Samtidigt har det finansiella risktagandet till stor del förflyttats från staten och finansiella institutioner till konsumenterna och finansiella beslut tar större plats i hushållens vardag. Till exempel har bostadsprisernas ökning lett till att hushållens skulder blivit större och pensionsreformerna kräver att hushållen själva är aktiva i beslutsfattandet. Förändringen har inneburit att det krävs allt mer kunskap och förståelse för att kunna fatta väl underbyggda beslut.⁷²

Forskning har undersökt hur individer ändrar sina beslut när de får mer information om en produkt. Ett exempel är en studie där man främst tittade på så kallade snabb lån.⁷³ Även i fallen när informationen är tydlig visade det sig att låntagarna hade dålig förståelse för vad lånets totalkostnad blir och för hur man beräknar räntekostnaden för att ha ett lån i över en månad. I studien visade det sig att när deltagarna fick information om lånets totala kostnad valde tio procent att inte ta lånet, vilket kan jämföras med kontrollgruppen som inte fick någon information om lånets totalkostnad

⁶⁹ OECD (2005).

⁷⁰ Lusardi och Tufano (2009).

⁷¹ Schoenfeld (2011).

⁷² Almenberg och Widmark (2011).

⁷³ Kallas för *payday loans* i USA och av författarna.

och där i princip alla valde att gå vidare med lånet.⁷⁴ En annan viktigt fråga är hur väl individer kan ta till sig den tillgängliga informationen. Finansiell förmåga har i flera studier visat sig vara starkt korrelerad med räkneförmåga. Många ekonomiska beslut kräver en grundläggande förståelse för numerisk information och enklare beräkningar, och det har visat sig att en bristande räknefärdighet kan ha allvarliga konsekvenser för en individs välbefinnande. Bland annat har individer med låg räknefärdighet i större utsträckning betalningssvårigheter, även när man kontrollerar för andra egenskaper som ålder, utbildning och inkomst.⁷⁵

Konsekvenser av bristande information och kunskap

Flera studier har undersökt konsekvenserna av bristande information och kunskap.

I internationella studier har man sett att individer med bristande finansiell kunskap oftare har skuldproblem.⁷⁶ Studierna har också visat att dessa individer också sparar mindre, betalar högre avgifter jämfört med andra och oftare får problem med att betala sina bolån.⁷⁷

En amerikansk studie visade att medianhushållet betalade 500 dollar om året i olika kostnader för att använda sina bank- och kreditkonton. Den summan skulle kunna minskas med mer än hälften genom mindre beteendeförändringar som att byta till kort med lägre räntekostnader och att betala av på sina skulder med medel som fanns på bankkontot.⁷⁸

En annan amerikansk studie visade att 40 procent av konsumenterna valde det dyrare av två kreditkortsalternativ och att en liten grupp konsumenter inte bytte till det bättre alternativet efter hand, trots att de därigenom fick betala relativt stora belopp i högre räntor eller avgifter för att ha kreditkortet.⁷⁹

Den här typen av felaktiga ekonomiska beslut kan leda till långsiktiga välfärdsproblem, både för hushållen och för samhället. Till

⁷⁴ Bertrand och Morse (2011).

⁷⁵ Almenberg och Widmark (2010).

⁷⁶ Lusardi och Tufano (2009).

⁷⁷ Almenberg och Finocchiaro (2011) och Lusardi, Mitchell och Curto (2009).

⁷⁸ Stango och Zinman (2009).

⁷⁹ Agarwal et al (2007). Studien visar att 40 procent valde fel alternativ givet utfallet efteråt. De kan de ha trott på en annan utveckling när de väl fattade beslutet vilket kreditkort de skulle ha. Det är alltså inte säkert att så många som 40 procent var irrationella. Det är dock av samma skäl inte heller säkert att de återstående 60 procenten som valde rätt var rationella.

exempel kan val av bolån påverka ett samhälles finansiella stabilitet om hushållen blir väldigt känsliga för ränteförändringar.⁸⁰ Kunniga och välinformerade konsumenter ska också, enligt ekonomisk teori, medverka till att hålla oseriösa säljare borta från marknaden.⁸¹

⁸⁰ Almenberg och Widmark (2010).

⁸¹ Hilgert och Hogarth (2003).

2 Överskultsättning i Sverige

2.1 Vad är överskultsättning?

Det finns ingen vedertagen definition av överskultsättning. Olika länder använder sig av olika definitioner¹, och när överskultsättning ska kvantifieras används olika mått. Tre huvudsakliga metoder att bestämma överskultsättning har utkristalliserats i europeiska jämförelser: en administrativ, en objektiv/kvantitativ och en subjektiv.²

- Den *administrativa* använder sig av officiella noteringar, exempelvis i domstolar, av betalningsinställelse och liknande som ett mått på överskultsättning. På så sätt kan man använda sig av uppgifter som är relativt lätta att samla in. Samtidigt kanske många typer av skuldproblem inte fångas i statistiken då många personer försöker lösa sina skuldproblem innan eller på annat sätt än att låta en betalningsinställelse ske. Och om man använder sig av ett snävt mått som exempelvis skuldsanering som mått på överskultsättning riskerar dessutom juridiska regler av avgöra vem som klassas som överskultsatt eller inte.³
- Den *objektiva/kvantitativa* använder sig av ekonomiska data för att mäta överskultsättning. Det kan handla om skuldkvoter, belåningsgrader och liknande. På så sätt får man bilder av hushållens finansiella ställning, vilka är centrala för att förstå förekomsten av överskultsättning. Men det kan vara svårt att få tillgång till alla relevanta data som krävs för att göra sofistikerade bedömningar. Istället kan man frestas att göra dåligt under-

¹ Fondeville, Özdemir och Ward (2010) och Davydoff et al. (2008).

² Niemi och Henriksson (2005).

³ Till exempel beskrivs det i Rättsfallet NJA 2010 s. 496 att Högsta Domstolen gjorde bedömningen att en skuldsatt kvinna skulle kunna återbetala sina förfallna skulder inom en 15-årsperiod varför hon inte bedömdes som kvalificerat insolvent, och därför skulle hon inte heller ha rätt till skuldsanering. Det fick till följd att antalet skuldsaneringar minskade under nästkommande år trots att den faktiska skuldsituationen hos hushållen inte hade förändrats.

byggda bedömningar utifrån ett begränsat antal variabler eller bedömningar utifrån aggregerade data (genomsnittsdata för hela folkhushållet) i stället för mikrodata som bygger på enskilda hushålls finansiella ställning.

- Den *subjektiva* utgår från att hushållens egna beskrivningar av bristande återbetalningsförmåga likställs med överskuldssättning. På så sätt kan man fånga in många hushåll som inte syns i de officiella registren – hushåll som kanske klarar sig från dag till dag genom att till exempel låna av släktingar eller genom att dra ner på sin konsumtion till ett minimum. Den subjektiva metoden brukar ge högre nivåer på överskuldssättning än de andra metoderna.⁴

Problemet att hitta en entydig definition kan utvecklas. Det är naturligt att tänka sig att överskuldssättning är ett gradvis växande problem där graden av allvar bland annat beror på skuldernas storlek, ålder och tillväxthastighet ställt i relation till hushållets nettoinkomster och realiserbara tillgångar. Varje exakt gräns kommer då att definiera vissa hushåll som överskuldssatta medan andra på tydlig väg in i överskuldssättning utesluts. Följden blir att man riskerar att utesluta betydande grupper skuldproblematik. Alternativt blir definitionen så vid och omfattande att allt för många hushåll betraktas som överskuldssatta.

En annan svårighet att ta hänsyn till när en definition ska väljas är tidsaspekten. Ett hushåll kan vara fullt solvent i dag, men få stora betalningsproblem i morgon, till exempel om hushållet drabbas av ett inkomstbortfall, till exempel orsakat av arbetslöshet eller sjukdom, eller om kostnaden för att ha lån, räntan, stiger kraftigt, eller om värdet på hushållets tillgångar faller kraftigt.

Slutligen finns rena mätproblem. Mycket sofistikerade definitioner, som exempelvis försöker fånga in olika tidsaspekter, kan vara svåra att mäta och tappar därmed i värde.

Diskussionen om hur man ska gå vidare för att hitta gemensamma definitioner inom EU pågår för tillfället. I *Towards a common operational European definition of overindebtedness* från 2008 menar författarna⁵ att en gemensam definition bör grundas på följande sex begrepp:

⁴ Niemi och Henriksson (2005).

⁵ Davydoff et al. (2008).

- *Hushåll*. Den enhet som ska studeras är hushåll, vilket består av en liten grupp personer som i viss utsträckning delar på inkomster och förmögenheter.
- *Finansiella åtaganden*. Alla finansiella åtaganden inkluderas, däribland bolånekostnader, konsumentkrediter, telefonräkningar, med mera.
- *Betalningskapacitet*. Kapaciteten att hantera sina utgifter. Överskuldssättning handlar om att inte kunna möta dessa utgifter.
- *Strukturell bas* (tidsdimensionen). Problemen måste vara fortlöpande (varigenom man exempelvis utesluter engångshändelser av enklare karaktär, som att glömma att betala en räkning)
- *Levnadsstandard*. Hushållet ska inte klara av att möta sina betalningsåtaganden utan att minska sin levnadsstandard under aktuell miniminivå (kraftigt minska sin levnadsstandard).
- *Illikviditet*. Hushållet kan inte hantera sin skuldsituation genom att använda aktuella tillgångar eller få tillgång till nya krediter.

Viljan att hitta en enhetlig definition betyder dock inte att författarna menar att en enda indikator kan användas för att mäta förekomsten av överskuldssättning. Istället krävs flera indikatorer som till exempel obetalda fordringar, skuldsaneringsförfaranden, enkätundersökningar och skuldkvoter.⁶

Det kan också finnas invändningar mot det ovan nämnda försöket till en enhetlig definition. Vissa kreditaktörer riktar sig specifikt till hushåll med ekonomiska problem. Även dessa hushåll kan alltså få nya krediter även om de är allvarligt skuldsatta. Det är tveksamt att mena att de inte skulle vara överskuldssatta för att en kreditgivare är beredd att förse dem med nya lån.

Bristen på en tydlig definition vittnar om överskuldssättningens komplexitet. Det går heller inte att låtsas som att den komplexiteten inte förekommer genom att välja en enstaka indikator eller snäv definition för att göra frågeställningen enklare. Då riskerar man att missa väsentliga utmaningar för samhället. För att belysa problematiken med allvarlig skuldssättning hos hushållen krävs alltså flera olika mått och beskrivningar. I detta betänkande kommer utredningen att referera till olika rapporter, som ibland mäter och definierar överskuldssättning på olika sätt. Utredningen har också

⁶ Davydoff et al. (2008).

låt it göra en egen statistisk undersökning för att få reda på vad som kännetecknar överskuldssatta hushåll i Sverige. I den undersökningen har förekomst hos Kronofogdemyndigheten använts som indikator på att ett hushåll är överskuldssatt, vilket skett av nödvändighet eftersom det är det enda tillgängliga tillförlitliga måttet överskuldssättning. Det är dock viktigt att komma ihåg att alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten inte är överskuldssatta och att alla överskuldssatta inte finns hos Kronofogdemyndigheten.⁷ Om dessa grupper får resonemang föras utifrån olika källor och beskrivningar. Förhållningssättet är i linje med direktiven där det framgår att olika grader av skuldssättning ska analyseras.

2.2 Orsaker till överskuldssättning. Vad visar tidigare undersökningar?

Överskuldssättning är ett relativt outforskat ämne. En orsak är troligen bristen på tillgängliga data. I de studier som vi har tagit del av menar forskarna att det oftast inte går att ange en enskild faktor som en orsak till överskuldssättning. Oftast samverkar flera faktorer som försämrade ekonomiska förutsättningar, bristande kunskaper och förmågor, för stora kreditengagemang och ett svagt socialt nätverk.

2.2.1 Försämrade ekonomiska förutsättningar

Förändrade förutsättningar som skilsmässa, sjukdom eller arbetslöshet kan ha stor påverkan på ett hushålls eller en individs ekonomiska situation. En ekonomi som tidigare varit hållbar kan snabbt förändras till det motsatta. Ett lån som tidigare var hanterbart, kan efter en förändrad ekonomisk situation leda till obetalda räkningar och skuldssättningsproblem. Särskilt utsatta är hushåll som redan tidigare har små marginaler.

I en undersökning av 348 skuldssättningsärenden hos budget- och skuldrådgivare visas att 89 procent drabbats av någon av ovan nämnda omständigheter.⁸ Andra studier bekräftar att dessa omständigheter är vanliga orsaker till överskuldssättning.⁹

⁷ I bilaga 3 *Bakgrund till utredningen statistik* finns en beskrivning över vilka hushåll som är med och vilka som utelämnas, och andra aspekter kring undersökningens brister och för tjänster.

⁸ Konsumentverket (2003).

⁹ Tufte (2004), Niemi-Kiesiläinen och Henrikson (2005), Sandvall (2011).

Arbetslöshet

Arbetslöshet är en orsak som nämns ofta i samband med överskuldssättning. Statistiken som utredningen tagit fram visar att nästan 17 procent av individer med skulder hos Kronofogdemyndigheten är arbetslösa, vilket är avsevärt högre än för befolkningen i sin helhet. Statistiken visar dock inte huruvida arbetslösheten utlöste skuldssättningsproblematiken, men bekräftar dock att det finns ett samband mellan arbetslöshet och betalningsproblem.

Näringsverksamhet

I en studie gjord av Konsumentverket framkommer att skulder efter näringsverksamhet är en bidragande orsak till överskuldssättning. I studien har handläggare tittat på orsaken bakom ansökningarna till 71 stycken skuldsaneringsärenden och fann att 20 procent av dessa rörde konkurser.¹⁰ Före detta näringsidkare är överrepresenterade bland dem som söker skuldsanering och bland dem som söker hjälp av budget- och skuldrådgivare.¹¹ Särskilt vanligt förekommande är personer som har haft enskild firma, vilket innebär att den personliga ekonomin sammanblandas med verksamhetens ekonomi. I flera fall tvingas individen ta stora lån för att komma igång med verksamheten. Om verksamheten inte går som planerat, kan det vara mycket svårt att betala tillbaka lånen.

Sjukdom

Förutom det inkomstbortfall som oftast är en följd av sjukdom så har internationella studier visat att psykisk ohälsa är vanligt hos individer med skuldssättningsproblematik. En brittisk psykiatrisk studie visar vidare att personer med psykisk sjukdom är kraftigt överrepresenterade i överskuldssättningsstatistiken. Studien, som är baserad på registerdata, visar att en av elva engelsmän är skuldsatta, medan samma siffra för personer med psykisk sjukdom är en av fyra.¹²

I Sverige bekräftas detta av organisationen Nationell samverkan för psykisk hälsa (NSPH), som bland annat arbetar med att förbättra psykiskt sjukas möjligheter att planera sin ekonomi. Många

¹⁰ Konsumentverket (2003).

¹¹ Kronofogdemyndigheten (2008a).

¹² Fitch et al. (2007).

av deras medlemmar med till exempel ADHD eller bipolär sjukdom har i vissa perioder svårt att hantera sin ekonomi. I och med att krediter blivit allt mer lättillgängliga har den här gruppen lätt att hamna i överskuldssättning, särskilt eftersom de blir bundna av avtal som de egentligen inte vill ha eller behöver. Organisationen arbetar med att öka informationen om vad den generösa kreditgivningen innebär och vilka effekter den får för personer som till exempel har svårt med impuls kontroll.

2.2.2 Den enskildes kunskaper och förmågor

Den egna förmågan spelar roll för risken att hamna i överskuldssättning. En av de viktiga faktorerna är kunskap och förståelse av sin ekonomi. Individer med låg utbildning, låg inkomst och ointresse inför den egna ekonomin är överrepresenterade bland dem med överskuldssättning.¹³

Kunskap och förståelse är viktigt för att kunna ta riktiga ekonomiska beslut och planera sin ekonomi. I en skuldssättnings-situation är det viktigt att veta vem man ska vända sig till och att snabbt ta tag i situationen för att förhindra att den förvärras. De som inte har kunskap om hur man bäst ska hantera situationen blir istället ofta passiva och uppgivna.¹⁴

2.2.3 Krediter

I en rapport av Niemi-Kiesiläinen och Henrikson¹⁵ diskuteras konsumtionskrediter som en av de största orsakerna bakom överskuldssättning. Konsumenter som tagit stora krediter har större risk än andra att hamna i överskuldssättning. Drabbas man då av inkomstbortfall och förlorar möjligheten att betala dyra räntor och avgifter blir situationen snabbt ohållbar.

Kreditprövningar ska hindra individer utan betalningsförmåga att ta lån, men som vi nämnt tidigare finns det ofta brister i kreditgivarnas prövningar. Och även i de fall när en tillräcklig prövning görs, är det omöjligt att förutse individens framtida ekonomiska situation.

Kreditkort är ofta en skuldfälla som gör det möjligt för individer att under lång tid leva över sina tillgångar.

¹³ Kronofogdemyndigheten (2008a).

¹⁴ Sandvall (2011), Kronofogdemyndigheten (2008a).

¹⁵ Niemi-Kiesiläinen och Henrikson (2005).

Det visar sig också att individer med skuldproblem är över-representerade i 30–50-årsåldern¹⁶, en tid i livet då man kan tänka sig att man har hunnit ta många och stora krediter och hunnit bygga upp en omfattande skuld.

2.2.4 Svagt socialt nätverk

Individer som saknar sociala nätverk anses ofta ligga i riskzonen för överskuldssättning.¹⁷ Det kan till exempel handla om brist på stöd och råd i svåra ekonomiska situationer. De här personerna behöver i större utsträckning använda sig av kreditgivare vid lån av mindre summor pengar, vilket blir dyrt och ökar individens ekonomiska sårbarhet. Ensamstående föräldrar är också en grupp med ökad risk för skuldssättningsproblematik. Delvis på grund av ett svagt socialt nätverk, men andra orsaker, som en större försörjningsbörda, spelar förmodligen en större roll. Enligt utredningens statistik har drygt tolv procent av alla ensamstående med barn skulder hos Kronofogdemyndigheten, vilket kan jämföras med att fem procent av alla över 18 år har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Sambandet bekräftas även av en norsk studie.¹⁸

2.3 Konsekvenser av överskuldssättning

2.3.1 Effekter på hälsa

Sambandet mellan fattigdom och ohälsa har påvisats i ett flertal studier. På senare tid har även sambandet mellan hög skuldssättning och hälsa diskuterats. En av de stora skillnaderna mellan en individ med låga inkomster och en överskuldssatt individ, är att den senare oftare upplever att han eller hon har sämre kontroll över sin situation. Skulderna ökar snabbt på grund av räntor och avgifter, vilket gör att gäldenärens situation förvärras över tid. Många gäldenärer beskriver känslor av maktlöshet och utsatthet, särskilt som indrivningen ibland kan uppfattas som kränkande och hotande. Gäldenärer beskriver också obehagskänslor och rädsla inför indrivningsprocessen, något som kan påverka det allmänna hälsotillståndet.¹⁹

¹⁶ Tufte (2004).

¹⁷ Konsumentverket (2003).

¹⁸ Tufte (2004).

¹⁹ Drentea och Lavrakas (2000).

Utöver de psykiska påfrestningarna som skuldsättning innebär måste individen ofta förändra sina levnadsvanor på ett sätt som kan ha negativ inverkan på hälsan. Låga inkomster och betalningssvårigheter leder till exempel till att individen måste skära ner på utgifter och många väljer att köpa produkter av sämre kvalitet för att spara pengar. Om detta går ut över till exempel inköp av mat kan det påverka individens hälsa. Många upplever också att läkarbesök är allt för dyra och undviker dem, vilket kan leda till att hälsotillståndet försämras. Utredningens statistiska undersökning visar också att individer med sjuk- och aktivitetsersättning är kraftigt överrepresenterade bland dem med skulder hos Kronofogdemyndigheten jämfört med befolkningen i stort. Särskilt stor är överrepresentationen bland dem med långvariga skuldproblem.

Flertalet av de studier som gjorts om sambandet mellan skuldsättning och hälsa baseras på intervjuer gjorda med överskuldssatta individer. Det är svårt att dra några säkra slutsatser från dessa studier, eftersom intervjuerna ofta är få och med ett urval som ofta är selektivt.²⁰ Samtidigt ger dessa studier bilder av hur det är att leva som överskuldssatt och vilka effekter det har på den psykiska och fysiska hälsan.

Även om de kvalitativa studierna ger en indikation om sambandet mellan överskuldssättning och hälsa, behövs kvantitativa forskningsstudier, som bygger på individuella mikrodata och genomförda regressionsanalyser, för att klargöra orsakssambanden

I en internetbaserad enkätstudie baserad på över 1 700 svar från individer med skuldproblematik i Storbritannien svarar 74 procent att skuldsättning påverkat deras mentala hälsa. Över hälften, 54 procent, svarar att skuldsättningen haft en påverkan på deras fysiska hälsa, som sömnsvårigheter och panikångestattacker.²¹

I en svensk intervjustudie, baserad på 32 intervjuer med män och kvinnor som ansökt om eller genomgått skuldsanering, beskriver i princip samtliga att betalningsproblemen haft negativ påverkan på deras självkänsla och hälsa. Många uppger att de tappat hoppet och livslusten.²² En annan studie baserad på 220 intervjuer och enkät-svar bekräftar att överskuldssättning innebär en enorm påfrestning

²⁰ Studierna bygger på intervjuer gjorda med personer som frivilligt valt att delta. Många har valt att inte delta. För att resultatet ska ge en rättvis bild krävs att deltagarna utgör en representativ del av den undersökta gruppen. Om de som valt att inte delta, gör detta på grund av gemensamma skäl, missar man deras bild av situationen som överskuldssatt, och resultaten är enbart relevanta för en del av gruppen.

²¹ Cizitens Advice Bureau (2012).

²² Sandvall (2011).

på den mentala hälsan och att det kan liknas vid ett psykiskt trauma.²³

En svensk studie från 1998 tycks bekräfta att överskuldssättning har en negativ inverkan på en individs mentala och fysiska hälsa.²⁴ I studien utvärderas 200 överskuldssatta individer och deras hälsa jämförs med resten av befolkningen. Resultaten visar att överskuldssattas hälsa är betydligt sämre än det allmänna hälsotillståndet i Sverige. Tabell 2.1 visar en jämförelse mellan överskuldssatta och Sveriges befolkning. Jämförelsegruppen (Sveriges befolkning) är åldersjusterad.

Tabell 2.1 Hälsotillståndet hos överskuldssatta i Sverige

Rapporterade hälsoproblem bland överskuldssatta individer i jämförelse med förekomsten av samma hälsoproblem i Sveriges befolkning (åldersjusterad)

Hälsoproblem	Målgruppen (n=200), procent	Sveriges befolkning, procent
Kranskärlsjukdomar	11	0,8
Högt blodtryck	15	1,3
Diabetes	3	1,2
Magsår	32	2,5
Cancer	4	1,5
Rheumatism	9	1,3
Huvudvärk	42	2
Allergi	26	8
Mentala problem	28	17

Särskilt allvarlig är situationen för personer som genomgår skuld-sanering. I en svensk studie visas att dödligheten är 30 gånger högre för dessa personer jämfört med befolkningen i allmänhet.²⁵

Sambandet mellan överskuldssättning och hälsa bekräftas också i ett flertal internationella studier.²⁶ I dessa studier definieras överskuldssättning ofta subjektivt, där individerna själva angivit att de har regelbundna betalningssvårigheter. Ibland samkörs dessa variabler med mer objektiva mått, som antal betalningsanmärkningar eller antal år i skuldssättning. Samtliga studier visar att skuldssatta personer har betydligt sämre hälsa än den övriga populationen.

²³ Engström, Josefsson och Ahlström (2004).

²⁴ Ahlström (1998).

²⁵ Ahlström och Savemark (2010).

²⁶ Hintikka et al. (1998), Hägg (2004), Drentea och Lavrakas (2000), Gathergood (2011), Fitch et al. (2007) med flera.

En finsk studie genomförd av Finska Statistikcentralen, baserad på över 4 000 individer, visar att den mentala hälsan är betydligt sämre hos personer som svarat att de har svårt att betala sina skulder. Självmordstankar var också betydligt vanligare bland dessa individer.²⁷ Studien visar tydligt att personer med skuldsättningsproblem mår mentalt sämre än den övriga befolkningen. Studien ger dock inga svar på huruvida det är skuldsättningen i sig som orsakat den psykiska ohälsan, eller om det är ohälsa som föranlett överskuldssättning. Resultaten bekräftas av bland annat av studier från Hong Kong och Japan.²⁸

En amerikansk forskningsstudie baserad på både intervjuer och registerdata visar att ångest är positivt korrelerat med storlek på kreditkortsskulder.²⁹ En brittisk studie visar också att det finns ett samband mellan depression och egenupplevd överskuldssättning.³⁰

I samtliga kvantitativa studier som utförts på området diskuteras problemen med orsak och verkan. Hur kan man avgöra om det är skuldsituationen som påverkat hälsotillståndet, eller om sämre hälsa ökar risken för ökad skuldsättning?

Det är troligt att sambandet mellan skuldsättning och ohälsa går från båda håll – skulder ger hälsoproblem och kan förvärra situationen för personer med psykisk ohälsa, och dålig hälsa kan leda till skuldproblem.

2.3.2 Utanförskap

En viktig aspekt av välbefinnande är huruvida en individ är inkluderad i den sociala gemenskapen. Socialt utanförskap har i flera studier förknippats med höga stressnivåer och ohälsa.³¹ Detta utanförskap kan bland annat orsakas av mindre konsumtion, ett lägre deltagande på arbetsmarknaden och mindre social interaktion med släkt och vänner, jämfört med andra.

Överskuldssatta personer upplever i många fall brister på flera av dessa områden. Inkomsterna är lägre än i befolkningen generellt och de har inte möjlighet att konsumera på samma nivå som andra i sin närhet. Ett flertal intervjustudier visar att överskuldssatta individer lider av att inte kunna erbjuda sina barn samma möjlig-

²⁷ Hintikka et al. (1998).

²⁸ Yip, Tang, Ip, Law och Watson (2007).

²⁹ Drentea (2000).

³⁰ Bridges och Disney (2010).

³¹ Poppe (2008) och Bynner (2002).

heter som klasskamraterna.³² Skuldsättningen får ytterligare följder för familjen eftersom en person med en eller flera betalningsanmärkningar har svårt att teckna hyreskontrakt, försäkringar eller mobil- och bredbandsabonnemang.

Att leva med överskuldssättning påverkar också individens deltagande på arbetsmarknaden. Personer med löneutmätning och skuldsanering kan beskriva att detta påverkar motivationen att arbeta, eftersom alla intjänade pengar över existensminimum går direkt till avbetalning av skulder.³³ Utredningens egen statistik visar också att individer som har en skuld hos Kronofogdemyndigheten i större utsträckning har arbetsmarknadsstöd i jämförelse med övriga befolkningen.

I intervjustudier³⁴ vittnar många om att de förlorat vänner och bekanta på grund av skuldsättningsproblemen. Dels på grund av att de inte längre har möjlighet att hålla samma levnadsstandard som tidigare, men också för att skuldsättningen lett till känslor av skam som kan förhindra ett nära socialt umgänge.

2.3.3 Effekter på relationer

Kvantitativa svenska studier saknas om vilka effekter överskuldssättning har på anhöriga och vänner. De uppgifter som finns är baserade på enstaka intervjuer och det är svårt att avgöra hur situationen ser ut för överskuldssatta i stort. Även på detta område behövs vetenskapliga studier som behandlar överskuldssättningens effekter. I de intervjuer som finns, vittnar dock en stor andel intervjupersoner om att överskuldssättningen haft en negativ inverkan på relationen till personens partner. I en svensk avhandling från 2011 intervjuas 32 överskuldssatta personer. Några uppger att de skilt sig på grund av skuldproblemen.³⁵

Sambandet mellan skuldsättning och konflikter bekräftas i ett flertal internationella studier. En amerikansk studie visar att det finns ett samband mellan höga kreditkortsskulder och konflikter i äktenskapet, där konflikterna ökar med storleken på skulden.³⁶ Det finns även studier som visar att par med höga skulder är mindre lyckliga i sina förhållanden.³⁷ Skuldsättning har också visat sig öka

³² Sandvall (2011).

³³ Sandvall (2011).

³⁴ Sandvall (2011) och Jacobsson i Konsumentverket (2003).

³⁵ Sandvall (2011).

³⁶ Dew (2007).

³⁷ Dew (2008).

riskan för skilsmässa. Särskilt gäller det lån utan säkerhet, som i huvudsak används till konsumtion. En amerikansk studie har visat att risken för skilsmässa ökar med storleken på konsumtionslånen.³⁸

I en svensk avhandling diskuteras orsaker bakom konflikter som skuldsättningen kan orsaka. Stress och ångest är viktiga faktorer för att förklara den ökade konfliktriskan. En annan vanlig förklaring är att parterna har olika syn på ekonomin och hur pengarna ska hanteras. Särskilt komplicerat blir det när den ena parten är slösaktig och den andra sparsam. Skuldsättningen leder ofta till en obalans i relationer. Den person som är i en svår ekonomisk situation hamnar ofta i underläge och makten förskjuts till den part som har hand om ekonomin, något som ytterligare försvårar parrelationen.³⁹

2.3.4 Hur påverkas samhället i stort av överskuldssättning?

Det är svårt att värdera hur förekomsten och utbredningen av överskuldssättning påverkar samhället i stort. Överskuldssättning drabbar givetvis individer och deras omgivning, vilket skildrats i avsnitten ovan. Detta kan i förlängningen innebära kostnader för samhället som uteblivna skatteintäkter, utebliven konsumtion, läkarvård, medicin, arbetslöshetskassa, sjukpenning, ekonomiskt bistånd. Men den primära orsaken till överskuldssättning, att hushållen har kunnat skuldsätta sig för att finansiera inköp av en efterfrågad produkt, bidrog i det första ledet till en positiv konsekvens för såväl individen, som kunde möta ett behov, och för samhället, bland annat i form av den sysselsättning som skapandet och försäljningen av den köpta produkten gav upphov till.

I en rapport från Konsumentverket⁴⁰ uppskattas de årliga kostnaderna för en överskuldssatt person. Uppgifterna är baserade på tidigare studier av vilka åtgärder samhället behöver vidta för att hjälpa överskuldssatta personer som hamnat i utanförskap. Kalkylerna utgår från typfall och ger en indikation om vad som kan hända en överskuldssatt individ och vad det kan kosta för samhället.

Författarna har fördelat kostnaderna på olika aktörer för att undersöka var kostnaderna hamnar. De huvudsakliga aktörerna är arbetsförmedlingen (arbetslöshetskassa, aktivitetsstöd), Försäkringskassan (bostadsbidrag, sjukpenning), kommunen (bland annat försörj-

³⁸ Dew (2011).

³⁹ Sandvall (2011).

⁴⁰ Konsumentverket (2011b).

ningsstöd, arbetsträning), landstinget (sjukvård) och rättsväsendet (bland annat inkassoärenden). Beräkningen av de årliga kostnaderna bygger på en värdering av olika insatser och aktiviteter. Författarna har upprättat prislistor för de olika insatserna och omräknat dem till marknadspriser. Se Konsumentverkets rapport för en mer detaljerad beskrivning.

Författarens beräkningar av typiska kostnader för olika insatser framgår av tabellen nedan.

Tabell 2.2 Uppskattade årliga kostnader för en överskuldssatt individ i typfallet

	Kostnad, kr
Arbetsförmedlingen	26 000
Försäkringskassan	106 183
Kommunen	88 000
Landstinget	46 970
Rättsväsendet	3 517
Övriga	5 333
Summa	276 003

Källa: Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering, Konsumentverket 2011:11.

Utöver de direkta kostnaderna, tillkommer dessutom kostnader i form av förlorade skatte- och produktionsintäkter.

Siffrorna i studien kan inte generaliseras till hela gruppen av överskuldssatta. I studien uppskattas kostnader för händelser som en svårt skuldssatt person eventuellt råkar ut för. Alla överskuldssatta personer råkar inte ut för samtliga händelser. Att ett antal utsatta personer får det mycket svårt vet vi dock. Bland annat är arbetslöshet och sjukdom mer vanligt förekommande bland överskuldssatta jämfört med befolkningen i övrigt. Siffrorna ska tas som en fingervisning av vilka situationer en person med allvarliga skuldssättningsproblem kan hamna i, och vad dessa situationer kan kosta samhället i reda pengar, utöver det lidande som inte bara drabbar den överskuldssatta individen, utan också anhöriga och andra i omgivningen.

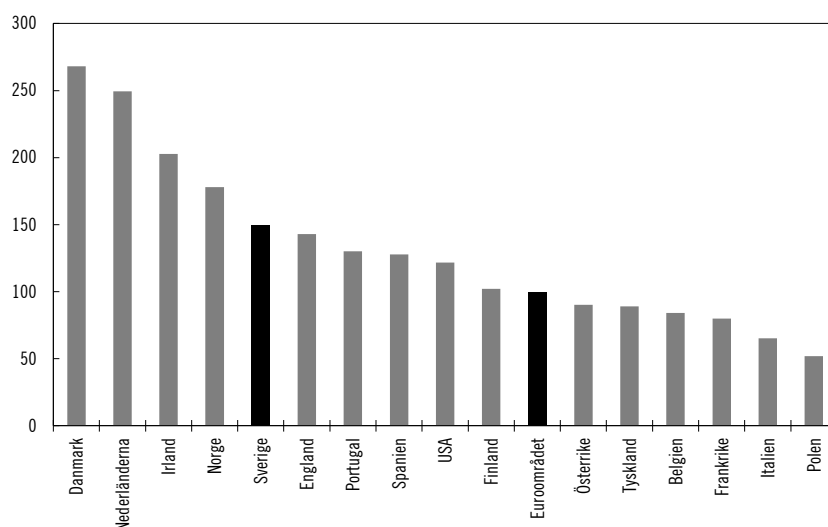
2.4 Hushållens balansräkning

2.4.1 Tillgångar och skulder

De svenska hushållen har skulder som uppgår till drygt 170 procent^{41,42} av disponibel inkomst och drygt 190 procent⁴³ om man inkluderar bostadsrättsföreningarnas skulder. Nivån är hög både i förhållande till andra länder och i ett historiskt perspektiv. I en jämförelse omfattande totalt 16 länder hamnade de svenska hushållen på femte plats när skuldkvoterna, skulder i procent till disponibel inkomst, för 2010 jämfördes. De svenska hushållens skuldkvot var 1,5 större än Euroområdet (se diagram 2.1).

Diagram 2.1 Svenskarnas skulder höga i ett internationellt perspektiv

Hushållens skulder i procent till disponibel inkomst, december 2010⁴⁴



Källa: Riksbanken, Finansiell stabilitet 2012:2

⁴¹ Riksbanken (2013a).

⁴² Skuldkvoten i utredningens undersökning understiger de värden som riksbanken anger. Det kan bland annat bero på att definitionen av disponibel inkomst skiljer sig åt. I nationalräkenskaperna ingår till exempel inte kapitalvinster och studielån. Det beror förmodligen också på det faktum att UC inte har alla kreditengagemang i sina register.

⁴³ Finansinspektionen (2013).

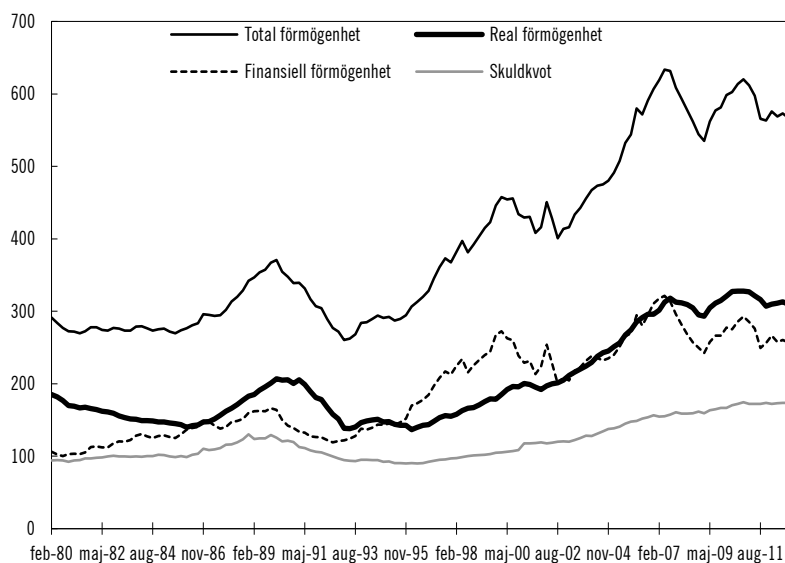
⁴⁴ Alla data, förutom för USA, kommer från Eurostat. När Eurostat beräknar skuldkvoten justeras den disponibla inkomsten för förändringar i hushållens pensionssparande. Det innebär att skuldkvoten för Sverige är lägre än den som återges på andra ställen i utredningen.

Sedan 1990-talets mitt har skulderna ökat från omkring 90 procent till dagens 170 procent av disponibel inkomst, exklusive bostadsrättsföreningarnas skulder. De närmaste åren spår riksbanken att de kommer att öka ytterligare några procentenheter.⁴⁵

Men samtidigt som skulderna har ökat har också hushållens förmögenheter ökat. Tillgångarna har mer än fördubblats från 1990-talets mitt fram till i dag, från att ha legat under 300 procent under 1980-talets första hälft till att tidvis ligga över 600 procent och i dagsläget vara en bit under 600 procent av den disponibla inkomsten (se diagram 2.2).

Diagram 2.2 Hushållens tillgångar och skulder i ett historiskt perspektiv

Procent av disponibel inkomst. Exklusive bostadsrätter och kollektivt försäkringsparande



Källa: Riksbanken, Penningpolitisk rapport oktober 2013.

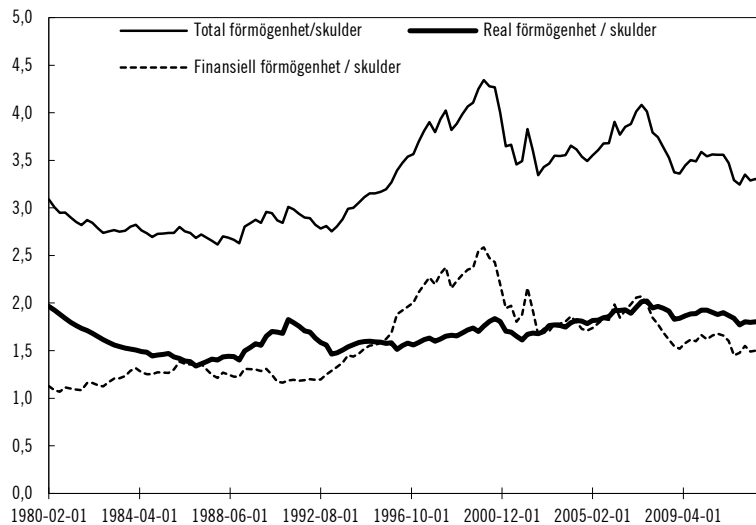
För att få en bättre överblick över hur hushållens förmögenheter och skulder har förhållit sig till varandra visas i diagram 2.3 kvoten mellan förmögenheter och skulder. Vid 1980-talets början var hushållens förmögenheter omkring tre gånger så höga som deras skulder. I dagsläget är nivån något högre. De kraftiga fallen, vid

⁴⁵ Riksbanken (2013a).

millennieskiftet och från 2007 och framåt, hänger främst samman med förändringar av de finansiella förmögenheterna.

Diagram 2.3 Kvoter mellan hushållens förmögenheter och skulder

Exklusive bostadsrätter och kollektivt försäkringssparande



Källa: Riksbankens penningpolitiska rapport oktober 2013, egna beräkningar

Ett annat mått är att titta på bruttosoliditeten, det vill säga det egna kapitalet i relation till totala tillgångar. I en jämförelse med 15 stora svenska börsbolag hade hushållen den näst högsta bruttosoliditeten, endast slagna av H&M.⁴⁶

Hushållens finansiella sparande har också varit högt under flera års tid. Om hushållen fortsätter att spara har de möjlighet att fortsätta att bygga upp en större buffert.

Bilden av hushållens aggregerade tillgångar och skulder ser alltså god ut i dagsläget. Det finns dock ytterligare frågeställningar som måste belysas, nämligen hur skulderna fördelas på olika grupper i samhället, utvecklingen av priset på bostäder och hur hushållen skulle klara av en stor ekonomisk påfrestning.

⁴⁶ Svensson (2013a).

2.4.2 Fördjupning: Fördelning av totala lån på olika grupper⁴⁷

Att titta på det aggregerade folkhushållet kan vara missvisande. Tillgångar och skulder fördelar sig inte lika över exempelvis inkomstgrupper, landsdelar och åldersgrupper.

Det kan finnas subgrupper, som exempelvis unga som nyss tagit sina första bostadslån eller låginkomsttagare med små marginaler, som befinner sig i en riskfylld situation och som skulle ha det särskilt svårt att hantera till exempel stigande räntor. Men det kan också vara så att det framförallt är personer med relativt goda möjligheter att hantera till exempel ränteförändringar, till exempel personer med höga inkomster, eller personer som löper liten risk att bli arbetslösa, som till exempel högutbildade, som sitter på de stora lånen.

Nedan redovisar vi i huvudsak statistik över *totala lån* från vår egen undersökning. Totala lån omfattar samtliga kreditengagemang registrerade hos UC samt lån hos Centrala studiestödsnämnden.⁴⁸

Hushållen delas in i fyra kategorier beroende på lånets omfattning. Indelningen har skett i samråd med Statistiska Centralbyrån.

- *Inga lån*: 0 kronor i lån (omfattar 2 551 235 personer)
- *Små lån*: Percentil 0–25 av samtliga med lån. 1–80 000 kronor i lån (1 253 840 personer)
- *Mellanstora lån*: Percentil 25–75. 80 001–708 894 kronor (2 505 467 personer)
- *Stora lån*: Percentil 75–100. 708 895 kronor eller mer (1 253 107 personer)

Skulder och inkomstnivå

Individer med högre inkomster har i större utsträckning större lån, medan individer med lägre inkomster har mindre lån än sin andel av befolkningen.

⁴⁷ I denna fördjupning ingår statistik från utredningens egen undersökning. För mer information om undersökningen se bilaga 3 *Bakgrund till utredningens statistik*.

⁴⁸ Se bilaga 3 *Bakgrund till utredningens statistik* för mer information om vilka uppgifter som ingår i undersökningen.

Tabell 2.3 Olika inkomstgruppers andel i procent av totala lån, fördelat på lånestorlek

Inkomstgrupp, ke ⁴⁹	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
Decil 1	17	11	6	3
Decil 2	16	12	7	2
Decil 3	14	12	8	3
Decil 4	11	12	10	6
Decil 5	9	11	12	9
Decil 6	7	10	12	11
Decil 7	7	9	12	13
Decil 8	6	9	12	14
Decil 9	6	8	12	17
Decil 10	6	8	9	22

Utan lån, 2 551 235 pers. Små lån: 1-80 000 kr, 1 253 840 pers. Medelstora lån: 80 000-708 894 kr, 2 505 467 pers. Stora lån: 708 895 kr eller mer, 1 253 107 pers.

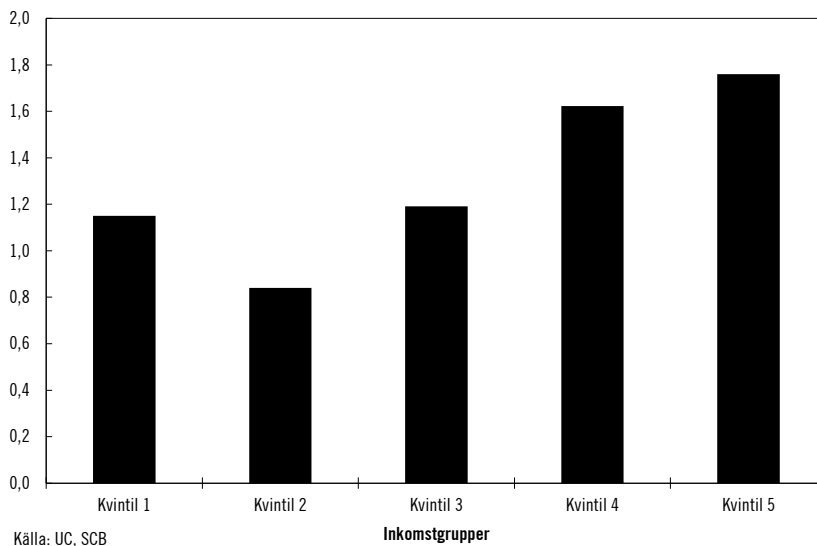
Källa: UC; SCB.

Att enbart se på hur lånen fördelar sig över inkomstgrupperna kan dock vara missvisande eftersom det inte framgår vilka inkomster de olika decilgrupperna har. Mer intressant blir det om man också tar hänsyn till decilgruppernas inkomstnivåer. Utredningen har därför beräknat olika inkomstgruppers skuldkvot, det vill säga totala lån i förhållande till inkomstnivå (diagram 2.4).

Diagrammet visar att skuldkvoten tenderar att vara högre ju större inkomster ett hushåll har.

Kvintil 1, den femtedel av befolkningen med lägst inkomster, utgör ett undantag. En anledning till att denna grupp utmärker sig är att gruppen med negativa inkomster, till exempel på grund av kapitalförluster eller negativ näringsinkomster, har relativt stora skulder. Om man exkluderar dessa blir skuldkvoten något lägre för kvintil 1.

⁴⁹ Den vuxna befolkningen har tio jämnstora grupper utifrån disponibel inkomst för hushållets konsumtionsvikt. Se ordförklaringar för en närmare förklaring av konsumtionenhet.

Diagram 2.4 Skuldkvot för olika inkomstgrupper på hushållsnivå^{50,51}

En annan indikator är att se hur höglånetagarna, personerna med de största lånen, fördelar sig över inkomstdecilerna.

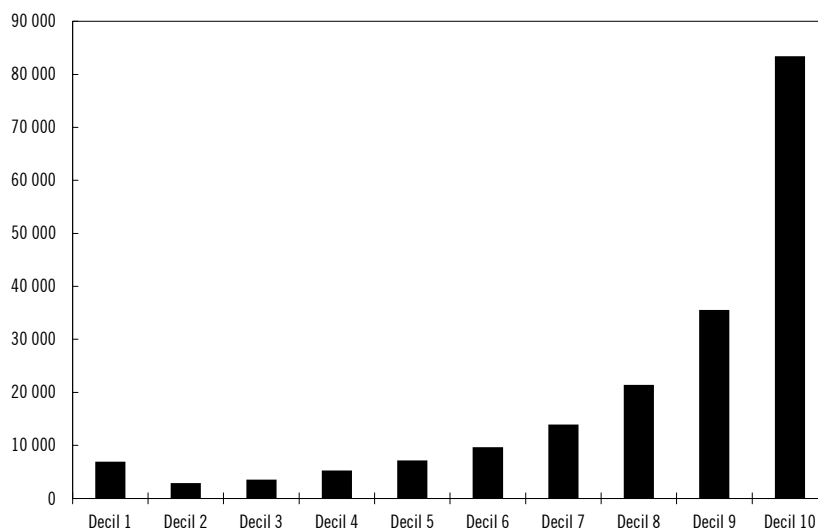
Enligt utredningens statistik har 189 656 personer, omkring 2,5 procent av den vuxna befolkningen, lån överstigande 1,8 miljoner kronor. Det visar sig att höglånetagarna i regel har höga inkomster (se diagram 2.5).

⁵⁰ RTB-familj skapas med hjälp av folkbokföringen. Personer som är sammanboende men ej är gifta eller har gemensamma barn kan inte kopplas samman och redovisas som ensamstående i registret.

⁵¹ Skuldkvoten i utredningens undersökning understiger de värden riksbanken anger. Det kan bland annat bero på att definitionen av disponibel inkomst skiljer sig åt. I nationalräkenskaperna ingår till exempel inte kapitalvinster och studielån. Se också bilaga 3.

Diagram 2.5 Antalet höglåntagare per inkomstdecil⁵²

Antalet personer med totala lån (UC + CSN) över 1 807 387 kronor, vilket omfattar de 2,5 procenten av den vuxna befolkningen med störst lån



Källa: UC, SCB.

Sammantaget verkar det alltså finnas en stark koppling mellan hushållens inkomstnivå och omfattningen av deras kreditengagemang.

En liten varning behöver eventuellt utfärdas för hushållen med de allra lägsta inkomsterna. Denna grupp skulle dock behöva undersökas särskilt. I decilgrupp 1 finns exempelvis personer med negativa inkomster, till exempel på grund av kapitalförluster eller negativ näringsinkomster. Dessa kanske hamnar i decilgrupp 1 ett år, men i en mycket högre decilgrupp ett annat år, då näringsverksamheten eller aktieaffärerna går bättre.

⁵² Fördelningen i inkomstkategorier har gjorts per konsumtionsenhet. Konsumtionsenhet förklaras i *Ordförklaringar*. Om fördelningen av låntagarna sker på förvärvsinkomst utan justering för konsumtionsenheter blir mönstret detsamma med den stora skillnaden att fler höglåntagarna hamnar i decilgrupp 10.

Skulder och utbildningsnivå

Personer med endast förgymnasial utbildning har lån i mindre utsträckning och mindre lån än de med gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Personer med gymnasial utbildning är överrepresenterade i kategorin små och medelstora lån. Personer med eftergymnasial utbildning är överrepresenterade i gruppen medelstora och stora lån.

Tabell 2.4 Olika grupper, indelade i utbildningsnivå, andel i procent av totala lån, fördelat på lånestorlek

Utbildningsnivå	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
Förgymnasial	22	36	23	14	7
Gymnasial	44	42	52	46	38
Eftergymnasial	32	18	25	39	55
Okänd	2	5	1	0	0

Utan lån, 2 551 235 pers. Små lån: 1-80 000 kr, 1 253 840 pers. Medelstora lån: 80 000-708 894 kr, 2 505 467 pers. Stora lån: 708 895 kr eller mer, 1 253 107 pers.

Källa: UC, SCB.

Personer med högre utbildning bör i regel ha lättare att hantera stora lån än andra då deras arbetsmarknadsutsikter och inkomstnivåer i regel är bättre än andras.

Skulder och åldersfördelning

Lånens fördelning över ålderskategorier följer en inverterad U-kurva, där unga och äldre ofta har färre och mindre lån i jämförelse med sin befolkningsstorlek, medan det motsatta förhållandet gäller för 30–54-åringar.

Tabell 2.5 Olika åldersgruppers andel i procent av totala lån, fördelat på lånestorlek

Ålder	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
18–19	3	10	1	0	0
20–24	9	13	12	6	1
25–29	8	6	9	10	6
30–34	8	5	6	9	14
35–39	8	4	6	9	18
40–44	9	4	6	10	17
45–49	9	4	8	11	14
50–54	8	4	8	10	10
55–59	8	5	8	10	8
60–64	8	6	10	10	6
65–69	8	8	10	8	4
70–74	5	7	7	4	1
75–	11	23	9	4	1

Utan lån, 2 551 235 pers. Små lån: 1-80 000 kr, 1 253 840 pers. Medelstora lån: 80 000-708 894 kr, 2 505 467 pers. Stora lån: 708 895 kr eller mer, 1 253 107 pers.

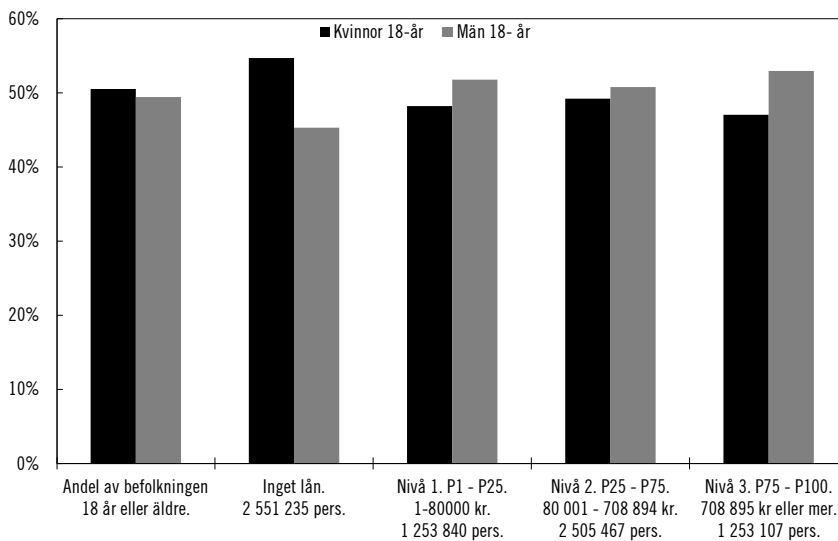
Källa: UC, SCB.

30–54-åringar bör ha större möjligheter att hantera stora lån än andra, eftersom de oftare har högre inkomster än äldre och yngre.

Skulder och kön

Män har skulder i något större utsträckning än kvinnor. Överrepresentationen är särskilt stor för större lån.

Diagram 2.6 Fördelning av totala lån mellan män och kvinnor



Källa: SCB, UC

Män har i regel också högre inkomster och större förmögenheter än kvinnor varför de också bör ha bättre ekonomiska förutsättningar att hantera stora lån.

Skulder och civilstånd

Det mest utmärkande när man tittar på lånemönster utifrån civilstånd är att gifta och sammanboende med barn är kraftigt överrepresenterade bland hushåll med medelstora och stora lån och även att ensamstående med barn är något överrepresenterade i låntagargrupperna.

Tabell 2.6 Olika civilstånds andel i procent av totala lån, fördelat på lånestorlek

Civilstånd / förekomst av barn	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
Ensamstående utan barn	36	45	42	31	23
Ensamstående med barn	5	4	7	6	7
Gifta/sambo utan barn	22	22	24	25	13
Gifta/sambo med barn	28	11	18	35	56
Hemmaboende barn ⁵³	9	19	8	4	1

Utan lån, 2 551 235 pers. Små lån: 1-80 000 kr, 1 253 840 pers. Medelstora lån: 80 000-708 894 kr, 2 505 467 pers. Stora lån: 708 895 kr eller mer, 1 253 107 pers.

Källa: UC, SCB.

Gifta och sammanboende med barn bör troligen klara av större lån bättre än andra grupper. Möjligtvis utgör ensamstående med barn en riskgrupp.

Skulder och geografisk fördelning

Individer boende i Storstockholm är kraftigt överrepresenterade, och personer som inte bor i städer kraftigt underrepresenterade, bland dem med stora lån.

⁵³ Hemmaboende "barn" är personer 18 år eller äldre som är folkbokförda hos sina föräldrar.

Tabell 2.7 Geografiska områdens andel i procent av totala lån, fördelat på lånestorlek

Geografisk indelning	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
Stor-Stockholm	22	20	19	17	36
Stor-Göteborg	10	9	9	9	13
Stor-Malmö	7	7	6	7	9
Större städer	28	28	29	29	24
Övriga	34	36	36	38	18

Utan lån, 2 551 235 pers. Små lån: 1-80 000 kr, 1 253 840 pers. Medelstora lån: 80 000-708 894 kr, 2 505 467 pers. Stora lån: 708 895 kr eller mer, 1 253 107 pers.

Källa: UC, SCB.

Den centrala förklaringen till Stor-Stockholms överrepresentation av stora lån är att bostadslånen är mer omfattande i Stor-Stockholm än i övriga Sverige. Av bostadslånetagarna kommer 44 procent av gruppen med stora lån från Stor-Stockholm.

Bostäderna utgör också en förmögenhet som kan realiserars. Så länge bostadspriserna är stabila eller stiger är risken för betalningsproblem liten för dem med bostadslån.

Därtill är arbetsmarknadsutsikterna bättre i Stor-Stockholm än på de flesta andra håll i Sverige.

Fördelning av totala lån. Sammanfattning

Statistiken visar sammantaget att personer med högre utbildning, högre inkomster, medelålders, män, boende i Stockholm och barnfamiljer har lån i högre utsträckning än andra. Detta är i regel grupper som bör ha det lättare att hantera stora lån jämfört med andra eftersom de i regel har större förmögenheter, bättre arbetsmarknadsutsikter och lägre förekomst av sjukskrivning än övriga grupper.

Möjligtvis bör man utfärda en varning för den lägsta decil- respektive kvintilgruppen i inkomstfördelningen och för ensamstående med barn.

Det är dock viktigt att understryka att detta inte är en fullständig bild. Många frågor om hushållens balansräkning kvarstår. Utredningen har till exempel inte haft tillgång till hushållens till-

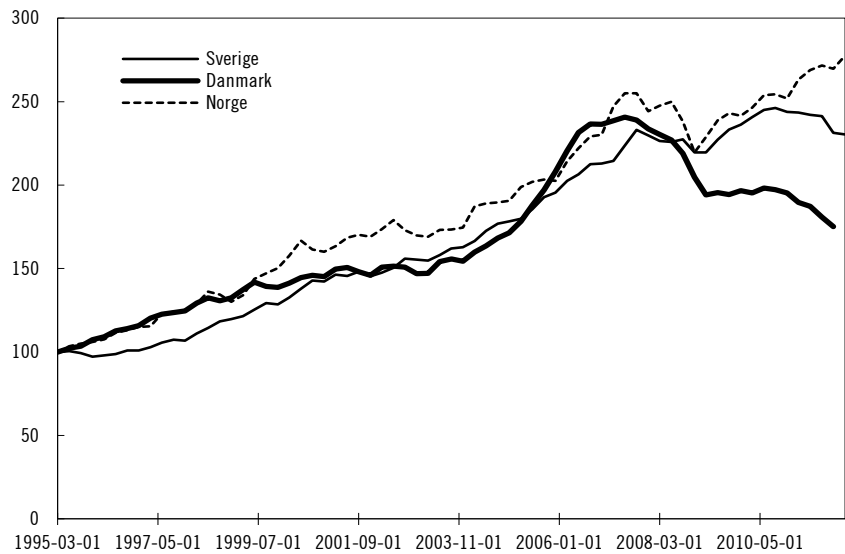
gångar. Av särskilt intresse är också att studera hur utvecklingen ser ut över tiden.

2.4.3 Fördjupning: Bostadslån

Omkring fyra femtedelar av hushållens lån utgörs av bostadslån. Den höga bruttoskuldssättningen för svenska hushåll beror därför till stor del av de kraftigt stigande bostadspriserna de senaste 15–20 åren.

Diagram 2.7 Utvecklingen av reala huspriser sedan 1995

Index, Kvartal 1 1995 = 100⁵⁴



Källa: *Finansiell stabilitet 2012:1*, Riksbanken

De stigande bostadspriserna innebär emellertid också att även hushållens reala förmögenheter har ökat.

En central fråga är om prisutvecklingen är rimlig, vilka låntagare som sitter på de stora lånen och hur hushållen skulle klara av förändrade villkor som till exempel högre arbetslöshet eller ett högre ränteläge.

⁵⁴ Reala huspriser definieras som nominella priser minus KPI.

Prisbubbla eller fundamentala faktorer bakom prisuppgången på bostäder?

Priset på bostäder har stigit under lång tid. Huruvida det finns en prisbubbla på bostadsmarknaden eller om prisutvecklingen de senaste 15 åren bygger på fundamentala faktorer har diskuterats flitigt de senaste åren.

I många andra länder, bland annat Danmark (se diagram 2.7, ovan) innebär finanskrisen slutet på en lång period av stadigt stigande priser. I Irland, Spanien och vissa amerikanska delstater har priserna fallit med 40 procent sedan toppen.⁵⁵ Sverige utgör ett undantag, om man bortser från en mindre nedgång under 2008.

Denna utveckling har fått många att varna för en svensk prisbubbla. Exempelvis varnade Bostadskreditnämnden⁵⁶ i februari 2010 för att svenska bostadspriser var övervärderade med omkring 20 procent. Andra menar dock att priserna bygger på fundamentala faktorer, exempelvis menar Frisell och Yazdi⁵⁷ att de senaste årens prisuppgång kan förklaras av högre disponibla inkomster och strukturellt lägre reala bostadsräntor.

I Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden (2011b) drogs slutsatsen att de höga svenska bostadspriserna i stor utsträckning kan förklaras av fundamentala faktorer som att hushållens inkomstutveckling varit god, att realräntan sjunkit och att utbudet av bostäder ökat långsamt. Samtidigt understryker riksbanken att man ska vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser av utvecklingen av fundamentala faktorer. En följdfråga är exempelvis om de fundamentala faktorerna i sig befinner sig på rimliga nivåer. Det gäller exempelvis det låga bostadsbyggandet och den låga realräntan.

För att göra en ordentlig analys av bostadsmarknaden krävs, liksom för lånemarknaden i sin helhet, tillgång till mer relevant statistik. Utredningen lägger förslag på det området i kapitel 5. Vi har för vår del inte studerat prisutvecklingen på bostäder, utan istället undersökt vem som lånar på bostadsmarknaden.

⁵⁵ Frisell och Yazdi (2010).

⁵⁶ Bostadskreditnämnden (2010)

⁵⁷ Frisell och Yazdi (2010).

Nedbrutna siffror om bolånetagarna

Utredningens egen undersökning ger samma resultat som för totala lån

Vi har i vår egen undersökning också tittat på hur bostadslånen fördelar sig mellan olika grupper i samhället.⁵⁸

Statistiken för bostadslån visar i stort sett samma mönster som för totala lån (som redovisades ovan), varför vi har valt att inte redovisa diagrammen och tabellerna separat. För den intresserade finns bakgrundstabellerna på regeringens hemsida i anslutning till publiceringen av huvudbetänkandet (se mer information i bilaga 3 *Bakgrund till utredningens statistik*).

Nedan följer de viktigaste slutsatserna.

- *Bolånetagarnas inkomstfördelning* visar på ett tydligt samband mellan inkomstnivå och bolånestorlek. Exempelvis innehåser 27 procent av de högsta bostadslånen av den högsta decilen, medan den lägsta decilen endast har tre procent av de stora lånen.
- *Bolånetagarnas åldersfördelning* följer en inverterad u-kurva. Åldersgrupper som är överrepresenterade bland dem med stora bostadslån är åldersgrupperna 30–54 år. Yngre och äldre är underrepresenterade med stora lån.
- *Bolånetagarnas civilstånd* visar att barnfamiljer är överrepresenterade i gruppen med stora lån.
- *Bolånetagarnas utbildningsnivå* visar att personer med eftergymnasial utbildning är överrepresenterade i gruppen med stora lån och bland dem med mellanstora lån. Gymnasieutbildade är överrepresenterade i gruppen med små lån och mellanstora lån. Personer med förgymnasial utbildning är överrepresenterade i gruppen utan lån och underrepresenterade i gruppen med mellanstora och stora lån.
- *Bolånetagarnas kön* visar att män är överrepresenterade i gruppen med bostadslån, i synnerhet gruppen med stora bostadslån.
- *Bolånetagarnas geografiska hemvist* visar att boende i Stor-Stockholm är kraftigt överrepresenterade bland dem med stora

⁵⁸ Även för dessa lån har befolkningen delats in i fyra grupper, men lånenivåerna per grupp ser något annorlunda ut. Inga bostadslån. 4 429 116 personer. Percentil 0-25. 1–242 060 kr. 783 630 pers. Percentil 25-75. 242 061–900 000kr 1 569 970 pers. Percentil 75-100. 780 933 pers. 900 001 kr eller mer.

lån. Personer boende i större städer och personer på landsbygden är underrepresenterade i kategorin stora bostadslån.

Den sammantagna bilden är, liksom för totala lån, att det i huvudsak är grupper som borde ha ekonomiska förutsättningar att klara av stora bostadslån som också har dem.

Denna bild understryks också av Finansinspektionens bolåneundersökningar.⁵⁹ Den visar bland annat att:

- *Skuldkvoten är större i storstäderna, särskilt i Stor-Stockholm, än i övriga landet.* Det är en rimlig fördelning om man också utgår från att bostadspriserna är högre i storstäderna och att arbetsmarknaden i regel är bättre i större städer än i mindre, varför risken för arbetslöshet och svårigheter att klara av sina bostadslån minskar
- *Belåningsgraden däremot är mindre i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg jämfört med övriga Sverige.* Stockholmshushållet, som i genomsnitt tjänar mer än hushållet i övriga Sverige, köper alltså dyrare bostäder i förhållande till sin inkomst, men tar en mindre andel bolån, i förhållande till bostadens värde, för att bekosta sitt inköp. I genomsnitt förefaller alltså de med de största bostadslånen också ha den största bufferten vid prisfall på bostaden.
- *Belåningsgraden är högre ju yngre bolånetagaren är.* Det förefaller rimligt då yngre inte har lika stora besparingar och inte har varit med om tidigare prisuppgångar på bostadsmarknaden i samma utsträckning som äldre.
- *Skuldkvoten är högst för 26–50-åringar.* Även om unga tar stora lån i förhållande till bostadens värde, är bostäderna inte lika dyra i förhållande till de ungas inkomster, som de är för personer som i högre utsträckning har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.
- *Den genomsnittliga skuldkvoten ökar ju större inkomster bolånetagaren har, med undantag för dem med allra högst inkomster.* Det kan kanske ha att göra med en större försiktighet hos banker att låna ut pengar till låginkomsthushåll, men också en större försiktighet hos låntagarna själva.

⁵⁹ Finansinspektionen (2012c) och Finansinspektionen (2013).

Sammantaget visar Finansinspektionens statistik över skuldkvot och belåningsgrad att hushåll som har högre inkomster, har nått en ålder där man i regel är etablerad på arbetsmarknaden och bor i den ekonomiskt mest välmående regionen i Sverige, Stor-Stockholm, också har störst skulder i förhållande till sin disponibla inkomst. Det är samtidigt hushåll som man på förhand kan anta har goda framtidsutsikter på arbetsmarknaden, varför de kan antas inte löpa lika stor risk att hamna i överskuldssättning på grund av arbetslöshet. Liknande samband kan också gälla beträffande hälsa och risken för sjukfrånvaro.

Finansinspektionens stresstester

Den sammantagna bilden av utredningens och Finansinspektionens statistik är att det huvudsakligen är hushåll som bör ha större motståndskraft mot ekonomiska chocker som sitter på de stora lånen.

Finansinspektionen har också gjort stresstester för att se hur hushållen klarar av ekonomiska chocker som en kraftigt ökad arbetslöshet eller kraftigt höjda räntor.

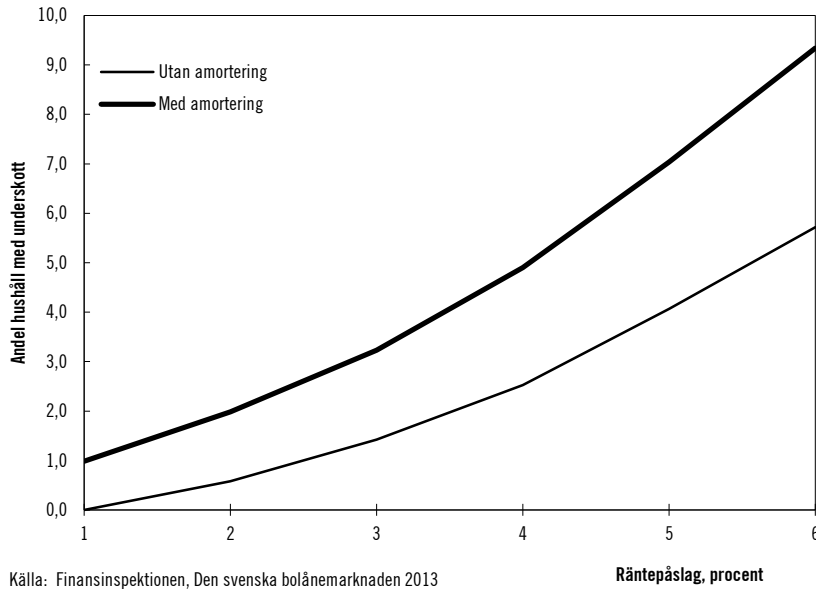
Den sammantagna bilden är att hushåll som har tagit nya bolån har en god återbetalningsförmåga och god motståndskraft mot ränteuppgångar, inkomstbortfall och prisfall på bostäder.⁶⁰

I diagram 2.8 visar det sig att relativt få hushåll skulle få underskott i sin ”kvar att leva på”-kalkyl⁶¹ vid stora räntehöjningar (något fler skulle dock få underskott om de var tvungna att amortera vid stigande räntor).

⁶⁰ Finansinspektionen (2013).

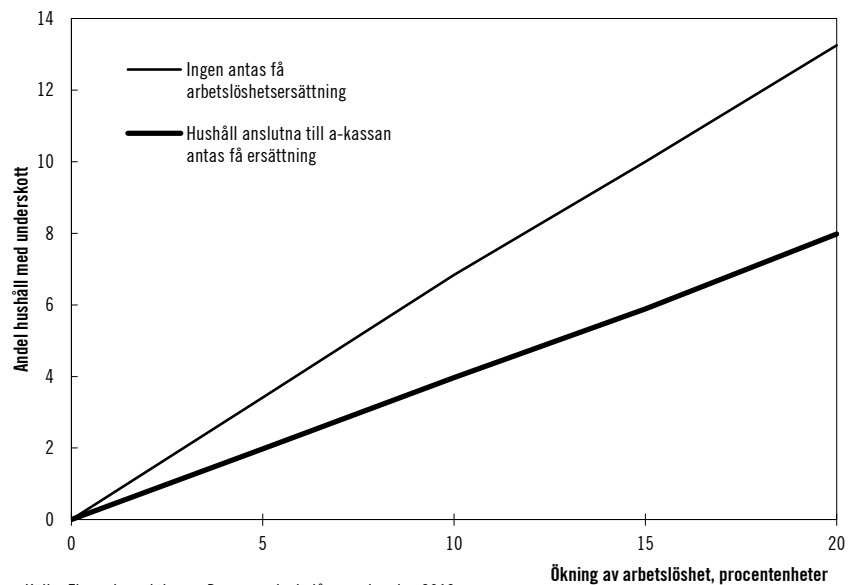
⁶¹ Se Ordförklaringar eller Finansinspektionen (2013) för beskrivning av ”Kvar att leva på”-kalkyl.

Diagram 2.8 Hushåll med underskott vid olika räntepåslag



Finansinspektionen har också beräknat hur många som skulle få underskott i sina hushållsbudgetar vid ökad arbetslöshet. Vid en ökning av arbetslösheten på tio procentenheter och ett antagande att arbetslösa som är anslutna till a-kassan får ersättning, får cirka fyra procent av hushållen i stickprovet ett underskott i sin kalkyl (se diagram 2.9).

Diagram 2.9 Hushåll med underskott vid simulerad arbetslöshet



Finansinspektionens tester visar alltså att relativt få hushåll skulle hamna på underskott även om arbetslösheten eller räntenivåerna i samhället stiger kraftigt.

Men det finns fortfarande ett antal frågor som behöver utredas närmare. Finansinspektionen skriver själv till exempel att ett inkomstbortfall eller räntehöjningar innebär att hushållens konsumtion för annat än boende minskar.⁶² Sådana förlopp kan i sin tur leda till ytterligare ökad arbetslöshet i samhället, vilket skulle kunna bidra till att än fler får underskott i sina budgetar. Sådana förlopp bör studeras vidare.

⁶² Finansinspektionen (2013).

2.4.4 Fördjupning: Fördelning av konsumtionslån⁶³ på olika grupper

En föreställning som utredningen har haft är att överskuldssättning i regel inte beror på stora bostadslån, utan om det är några lån som är problematiska är det andra varianter som konsumtionskrediter, fakturakrediter, snabb lån med flera.

Därför ville utredningen separera konsumtionslånen (eller de övriga lånen) från bostadslånen (och CSN-lånen) och se hur dessa fördelas mellan olika grupper i samhället. En redogörelse för hur den fördelningen ser ut återfinns nedan.

Hushållen delas även för övriga lån in i fyra kategorier beroende på lånets omfattning. Indelningen har skett i samråd med Statistiska Centralbyrån.

- *Inga lån*: 0 kronor i lån (omfattar 4 306 319 personer)
- *Små lån*: Percentil 0–25 av dem med lån. 1–3 786 kronor i lån (814 362 personer)
- *Mellanstora lån*: Percentil 25–75. 3 786–88 216 kronor (omfattar 1 628 639 personer)
- *Stora lån*: Percentil 75–100. 88 217 kronor eller mer (814 329 personer)

De statistiska sambanden är ofta lika för konsumtionslån (övriga lån) och de totala lånen som redovisades ovan. Nedan redovisas därför endast de samband som avviker tillräckligt mycket från redovisningen av totala lån eller som är särskilt intressanta av andra anledningar.

Personer med gymnasial utbildning har mer konsumtionslån (övriga lån) än andra

Även när det gäller konsumtionslån (övriga lån) är personer med förgymnasial utbildning underrepresenterade. Men även personer med eftergymnasial utbildning är underrepresenterade för de stora

⁶³ Konsumtionslån motsvarar i denna framställning alla lån som är registrerade hos UC som inte är bostadsrättskrediter eller fastighetskrediter. Inte heller CSN-lån ingår. Dock ingår inte alla lån som är intressanta ur överskuldssättningssynpunkt. UC har till exempel inte fakturafordringar, inkassobolagens fordringar eller snabblånen i sina register. Se bilaga 3 *Bakgrund till utredningens statistik* för en beskrivning av statistiken.

lånen, medan de med gymnasial är överrepresenterade för mellan-stora och stora lån.

Tabell 2.8 Olika grupper, indelade i utbildningsnivå, andel i procent av konsumtionslån (övriga lån), fördelat på lånestorlek

Utbildningsnivå	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
Förgymnasial	22	27	17	15	15
Gymnasial	44	41	44	49	55
Eftergymnasial	32	30	39	36	29
Okänd	2	3	0	1	0

Utan lån, 4 4306 319 pers. Små lån: 1-3 786 kr, 814 362 pers. Medelstora lån: 3 786-88 216 kr, 1 628 639 pers. Stora lån: 88 217 kr eller mer, 814 329 pers.

Källa: UC, SCB.

Detta skiljer sig från fördelningen av totala lån. Det finns således måhända en viss förhöjd risk att det är personer utan högre utbildning som är överrepresenterade i gruppen stora övriga lån.

Övriga landet (ej städer) är överrepresenterat bland dem med stora konsumtionslån (övriga lån)

Individer boende utanför städerna är överrepresenterade i kategorin stora övriga lån.

Tabell 2.9 Geografiska områdets andel i procent av konsumtionslån (övriga lån), fördelat på lånestorlek

Geografisk indelning	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
Stor-Stockholm	22	22	20	22	19
Stor-Göteborg	10	10	11	10	9
Stor-Malmö	7	7	6	7	6
Större städer	28	28	29	27	26
Övriga	34	33	34	34	40

Utan lån, 4 4306 319 pers. Små lån: 1-3 786 kr, 814 362 pers. Medelstora lån: 3 786-88 216 kr, 1 628 639 pers. Stora lån: 88 217 kr eller mer, 814 329 pers.

Källa: UC, SCB.

Det kan innebära en viss förhöjd risk att personer utanför storstadsområden har större övriga lån i högre utsträckning än andra eftersom det är områden där arbetsmarknadsutsikterna ofta är något sämre än i tätorter och storstäder.

Personer som äger ett småhus är överrepresenterade och personer som bor i hyresrätt underrepresenterade i gruppen med stora konsumtionslån (övriga lån)

Lånens fördelning på boendeform har inte redovisats i avsnitten ovan eftersom personer boende i småhus eller bostadsrätter rimligtvis ska ha högre totala lån än personer boende i hyresrätter. Här redovisas dock fördelningen av övriga lån givet i vilken boendeform personen bor. Tabellen visar att småhusägare är något överrepresenterade bland låntagarna och att hyrestagarna är underrepresenterade. Fördelningen är positiv ur ett överskuldssättningsperspektiv eftersom personer med stora förmögenheter i form av småhus bör ha lättare att också kunna klara de åtaganden som övriga lån medför.

Tabell 2.10 Fördelning av konsumtionslån (övriga lån) på boendeform

Boendeform	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	Utan lån	Små lån	Medelstora lån	Stora lån
Ägt småhus	50	44	61	54	56
Bostadsrätt	19	20	20	19	15
Hyresrätt m.m.	31	36	19	27	29

Utan lån, 4 4306 319 pers. Små lån: 1-3 786 kr, 814 362 pers. Medelstora lån: 3 786-88 216 kr, 1 628 639 pers. Stora lån: 88 217 kr eller mer, 814 329 pers.

Källa: UC, SCB.

Slutsats konsumtionslån (övriga lån)

Även konsumtionslån (övriga lån) samvarierar i hög utsträckning med hur fördelningen ser ut för totala lån. Bilden förefaller därför ganska positiv, även om det är viktigt att understryka att alla övriga lån inte ingår i den återgivna statistiken, däribland snabb lån, fakturafordringar och fordringar som ägs av inkassobolagen.

2.5 Statistik om överskuldssättning

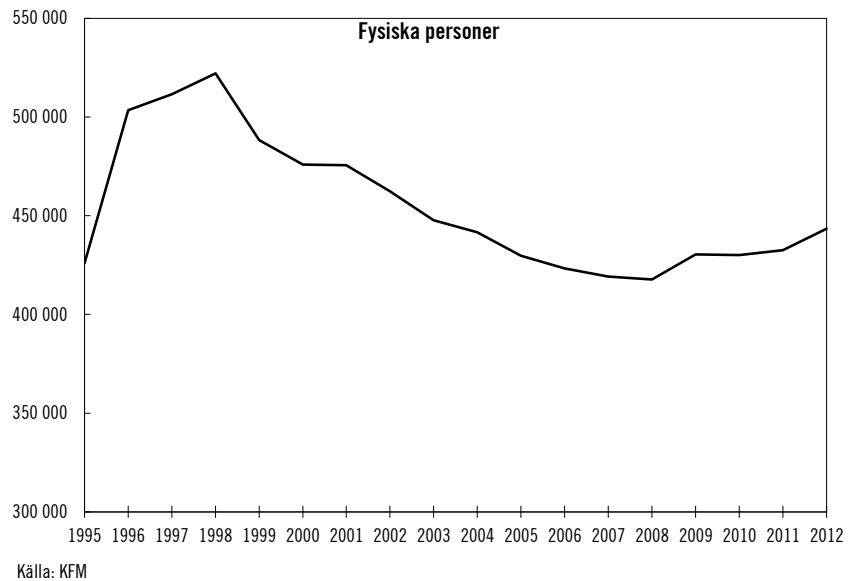
I avsnittet ovan belystes hushållens balansräkning och särskilt deras skuldssättning. I detta avsnitt tittar vi närmare på överskuldssättning, främst definierat som de hushåll som har sådana ekonomiska problem att de har skulder hos Kronofogdemyndigheten. En stor del av diagrammen och tabellerna bygger på utredningens egen undersökning. Undersökningens förutsättningar, och valet av mått på överskuldssättning, beskrivs närmare i bilaga 3 *Bakgrund till utredningens statistik*.

2.5.1 Överskuldssättning över tiden

Antalet fysiska gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten ökade kraftigt åren 1995 till 1998, det vill mitt under budgetsäneringen som följde efter 1990-talskrisen i svensk ekonomi.

Mellan 1998 och 2008 minskade antalet fysiska gäldenärer från över 520 000 till under 420 000. Därefter har antalet ökat igen och är var 2012 uppe i över 440 000 personer.

Diagram 2.10 Antal fysiska gäldenärer hos KFM



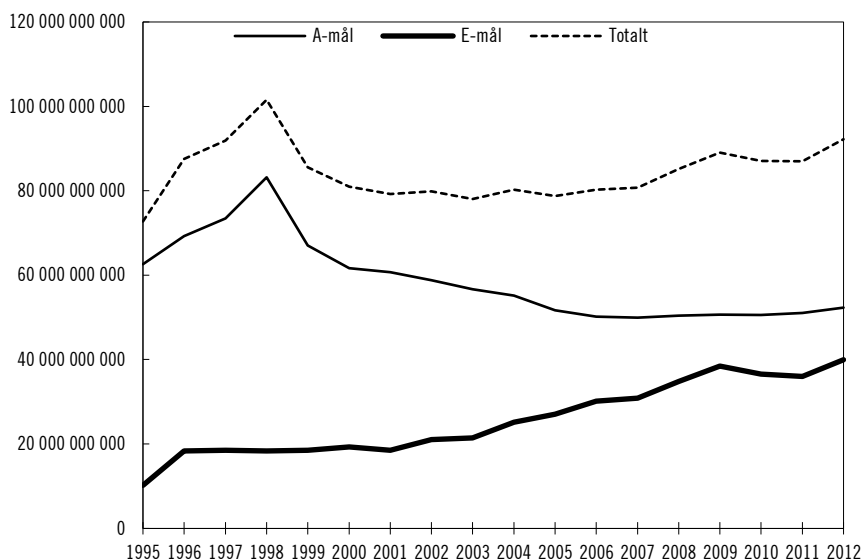
Även skuldbeloppet⁶⁴ hos Kronofogdemyndigheten ökade kraftigt mellan 1995 och 1998, från drygt 70 till drygt 100 miljarder kronor, för att därefter vända ned igen till under 80 miljarder kronor under mitten av 2000-talet. Sedan dess har beloppet ökat igen till att 2012 vara drygt 92 miljarder kronor.

Åren mellan 1995 och 2000 uppvisade snabba förändringar i skuldbeloppet. Därefter har utvecklingen varit lugnare. Om man justerar för inflationen är skillnaden i totalt skuldbelopp mellan 1995 och 2012 försumbar.

Den mest intressanta utvecklingen gäller dock inte totala skuldbelopp, utan snarare utvecklingen av e-målsskulden, det vill säga privata skulder, som nästan har fyrfaldigats i nominella värden sedan 1995. Det är också viktigt att veta att utöver de registrerade enskilda målen hos Kronofogdemyndigheten finns obetalda fordringar som inte har skickats in för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten och därmed inte heller finns i deras register.

Diagram 2.11 Utgående balans av skuldbelopp hos KFM

Kronor (nominella värden) för fysiska och juridiska gäldenärer



Källa: KFM

⁶⁴ Skuldbeloppet inbegriper både fysiska och juridiska gäldenärer. De juridiska gäldenärerna utgör i dagsläget drygt en tiondel av det totala antalet gäldenärer.

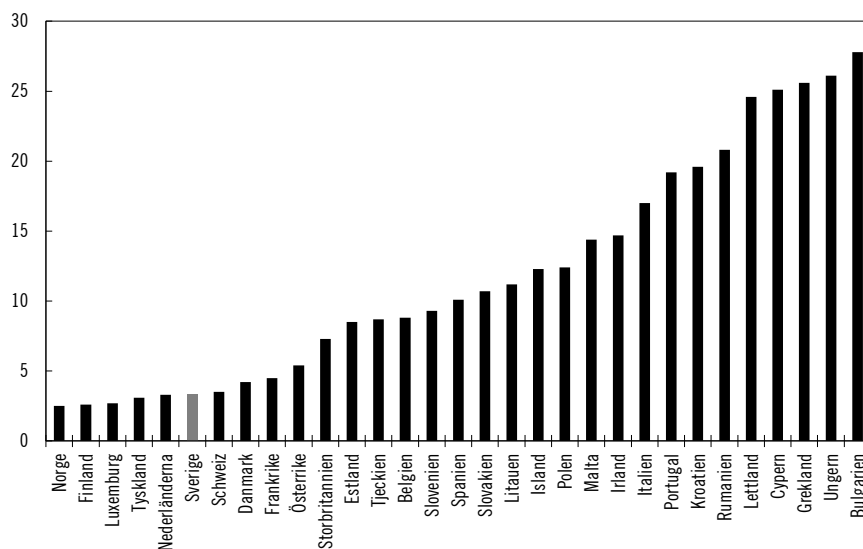
2.5.2 Jämförelse av betalningsproblem med andra länder

Intressant vore att jämföra överskuldssättning i olika länder. Tyvärr saknas bra jämförelser på området. Under utredningens gång har ett arbete pågått inom EU-kommissionen med en internationell jämförelse som beräknades vara klar våren 2013. Rapporten har dock inte publicerats ännu.

Inom EU görs också en jämförelse av hur stor andel av befolkningen som har det svårt att få sin ekonomi att gå ihop. Sverige kommer väl ut ur jämförelsen. Endast 3,3 procent av Sveriges befolkning har stora problem att få ekonomin att gå ihop, jämfört med 10 procent för EU som helhet.

Diagram 2.12 Färre som upplever betalningsproblem i Sverige än i andra EU-länder

Andel, i procent, av befolkningen som har svåra problem att få ekonomin att gå ihop, urval av länder, 2011



Källa: Eurostat, *Inability to make ends meet*.

2.5.3 Många med begränsad kontantmarginal

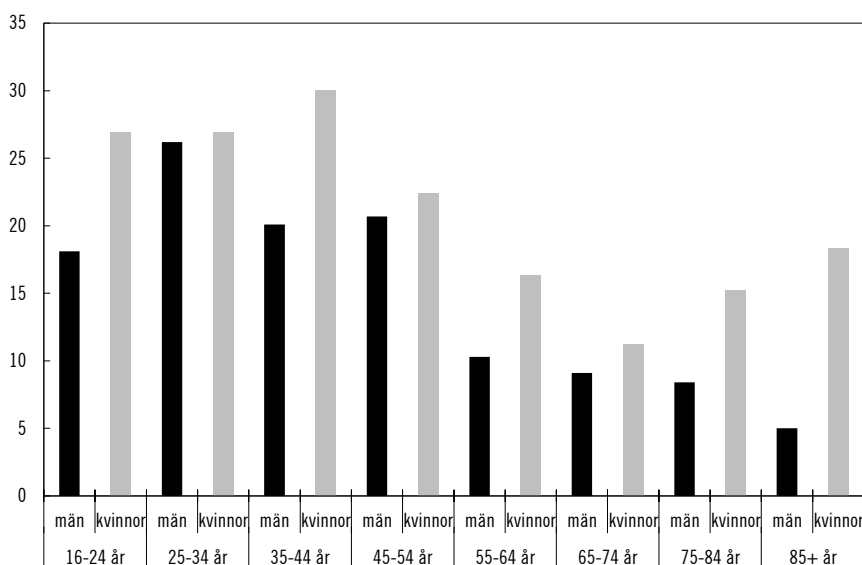
Enligt Statistiska Centralbyråns undersökningar av levnadsförhållanden (ULF/SILC) saknar var sjätte person ekonomisk marginal för oförutsedda utgifter.

Med ekonomisk marginal menas att man skulle klara av att betala en oväntad utgift om 8 000 kronor inom en månad utan att låna eller be om hjälp.

Kvinnor och unga är överrepresenterade vilket framgår i diagrammet nedan. Enligt Statistiska Centralbyrån är också ensamstående med barn och arbetare överrepresenterade.

Diagram 2.13 Andel med begränsad kontantmarginal uppdelat på kön och ålder

Förhållandena gäller 2012



Källa: SCB

2.5.4 Vem är överskuldssatt?

I detta avsnitt presenteras statistik om de personer som har en skuld hos Kronofogdemyndigheten jämfört med Sveriges vuxna befolkning i sin helhet. Avsnittet är uppdelat i tre underavsnitt.

Det första avsnittet är en kort beskrivning av den typiske gäldenären hos Kronofogdemyndigheten.

Det andra avsnittet redogör för vilka åldersgrupper, kön, civilstånd med mera som är över- respektive underrepresenterade med skulder hos Kronofogdemyndigheten. Detta bygger på uppgifter från Kronofogdemyndigheten och Statistiska Centralbyrån.

Det tredje avsnittet inbegriper också uppgifter från UC och visar på över- respektive underrepresentation i kreditengagemang hos UC för dem som har skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Avsnitt 1: Den typiske gäldenären hos Kronofogdemyndigheten

I statistiken har utredningen utgått från de 370 000 personer som hade en skuld hos Kronofogdemyndigheten den 14 maj 2013 och som kunde matchas mot Statistiska Centralbyråns befolkningsregister respektive UC:s register.

Typiska attribut hos dessa är:

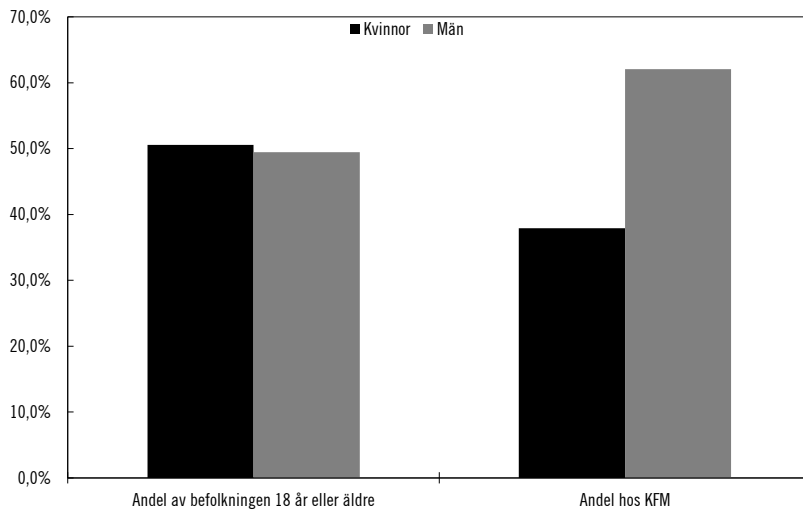
- Att vara man (62 procent)
- Att vara 25–54 år (67 procent)
- Att bo i hyresrätt (66 procent)
- Att inkomstmässigt tillhöra decilgrupp 1–3 (65 procent)
- Att vara ensamstående (64 procent)
- Att ha förgymnasial (34 procent) eller gymnasial (51 procent) utbildning (tillsammans 85 procent)
- Att ha mindre totala lån än genomsnittet

Avsnitt 2: Vad kännetecknar skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten utifrån kön, civilstånd m.m.?

Överrepresentation av män

Män är överrepresenterade. Av alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten är 62 procent män.

Diagram 2.14 Kraftig överrepresentation av män



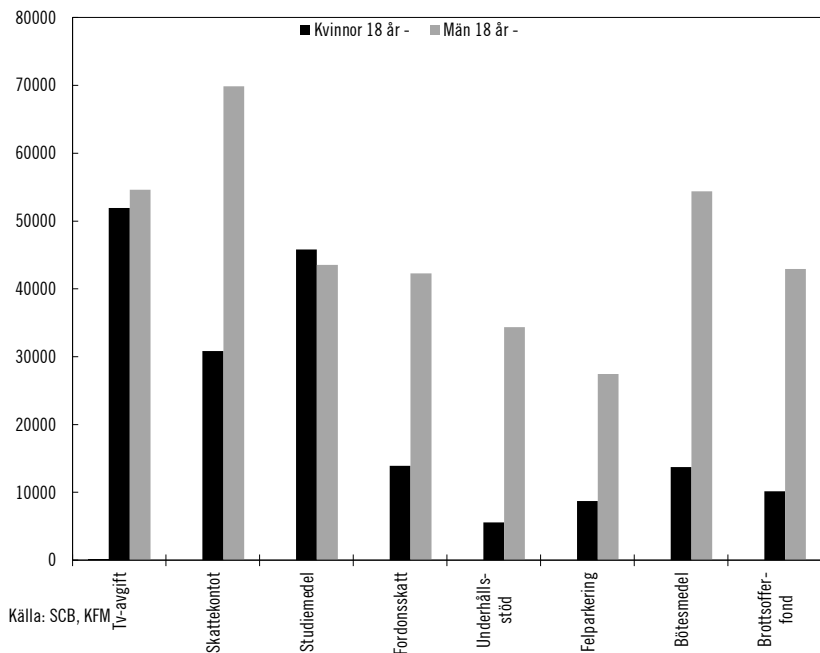
Källa: KFM, SCB

Män är särskilt överrepresenterade för skulder som är 100 000 kronor eller högre. För skulder mellan 100 000 och 200 000 kronor utgör de nästan 66 procent och för skulder över 200 000 kronor nästan 70 procent.

Män är än mer överrepresenterade bland personer registrerade hos Kronofogdemyndigheten 1992 eller tidigare, där de utgör två tredjedelar av gruppen.

En annan indikation på överrepresentationen av män är hur många allmänna mål som inbegriper män eller kvinnor. I diagram 2.15 visas att män är överrepresenterade i samtliga måltyper förutom studiemedel.

Diagram 2.15 Uppdelning av urval av A-mål per ärende för kvinnor och män



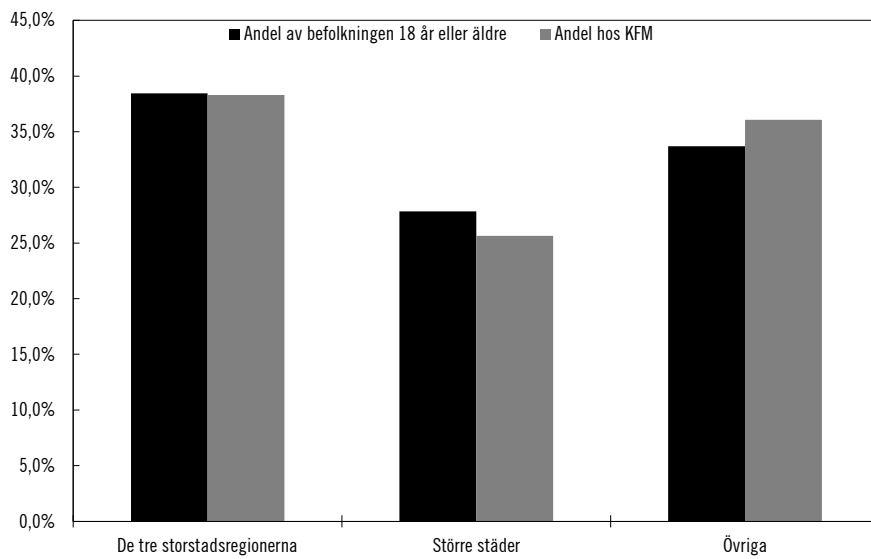
Marginella geografiska skillnader

Utredningen valde, i dialog med Statistiska Centralbyrån, att göra en geografisk uppdelning av Sverige i fem kategorier, de tre storstadsregionerna för sig, större städer samt övriga områden. Skillnaderna enligt denna indelning är marginella. Det finns en marginell överrepresentation i *övriga områden*, 36,1 procent hos Kronofogdemyndigheten jämfört med 33,7 procent av befolkningen och en marginell underrepresentation i *större städer* 25,6 procent hos Kronofogdemyndigheten mot 27,8 procent av befolkningen.

I de tre storstadsområdena är skillnaderna mycket marginella. I Stor-Malmö är det en marginell överrepresentation och i Stor-Göteborg en marginell underrepresentation. Skillnaderna är dock så små att det är vanskligt att dra några slutsatser.

En mer finfördelad indelning där enskilda kommuner eller grupper av kommuner analyseras gemensamt skulle möjligtvis ge en mer differentierad bild.

Diagram 2.16 Inga betydande geografiska skillnader

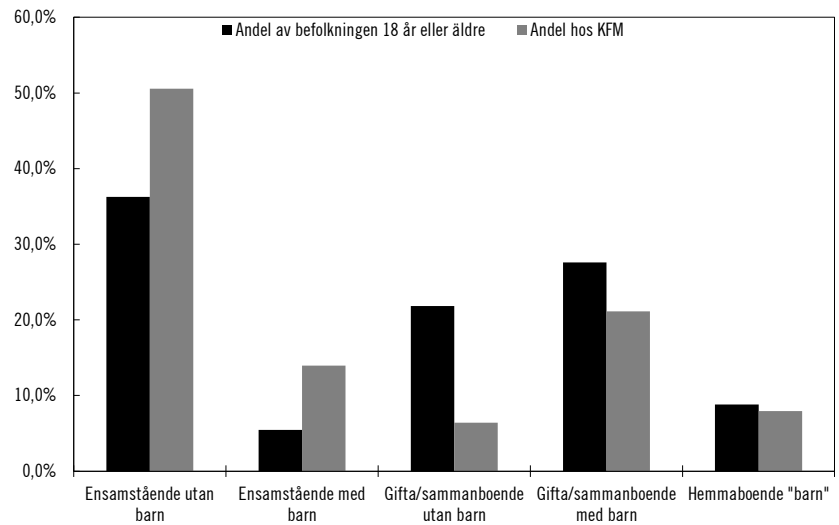


Källa: KFM, SCB, egna beräkningar

Kraftig överrepresentation av ensamstående män och ensamstående kvinnor med barn

Ensamstående, i synnerhet de som har barn, är överrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten.

Av alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten är 51 procent ensamstående utan barn, medan denna grupp utgör 36 procent av befolkningen i sin helhet. Ensamstående med barn utgör 13,9 procent av dem med skulder hos Kronofogdemyndigheten men endast 5,5 procent av befolkningen.

Diagram 2.17 Ensamstående överrepresenterade hos KFM⁶⁵

Källa: SCB, KFM

Situationen skiljer sig dock åt mellan män och kvinnor.

Bland kvinnorna är det ensamstående kvinnor med barn som är mest utsatta. Ensamstående kvinnor utan barn sticker däremot inte ut i statistiken.

De ensamstående männen är överrepresenterade oavsett om de har barn (5,0 procent hos KFM jämfört med 2,6 procent av alla män) eller inte (58,6 procent hos KFM jämfört med 36,9 procent av alla män).

Vidare är ensamstående särskilt överrepresenterade bland hushåll som har varit skuldsatta under lång tid. Den enskilt största undergruppen av alla indelningar i civilstånd utgörs av ensamstående utan barn med skulder hos Kronofogdemyndigheten från 1992 eller tidigare (nästan 55 000 personer). Ensamstående med barn är särskilt överrepresenterade bland skulder från 1993–2002.

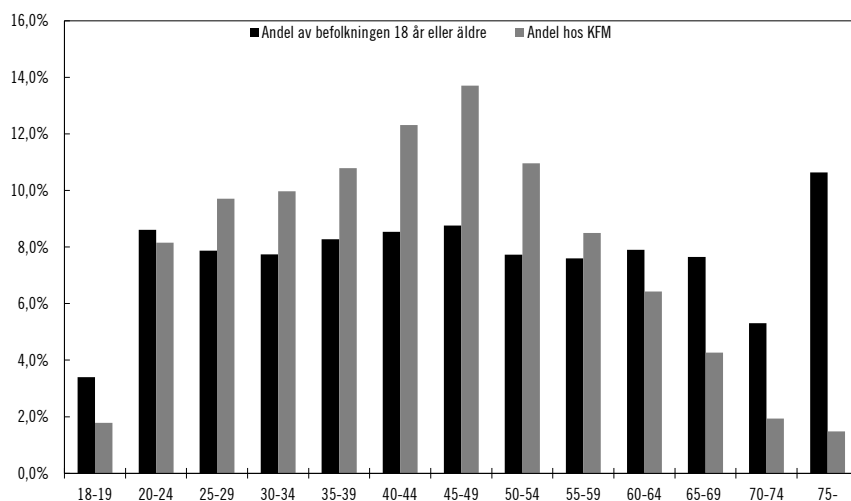
⁶⁵ Hemmaboende "barn" är personer 18 år eller äldre som är folkbokförda hos sina föräldrar.

Överrepresentation av personer i åldern 25–59

Personer i åldern 25–59, i synnerhet personer i åldern 40–54, är överrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten. Personer över 75 år är kraftigt underrepresenterade.

Åldersgruppen 25–59 utgör nästan 57 procent av hela befolkningen, men hos personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten utgör de 76 procent. Åldersgruppen 40–54 utgör 25 procent av hela befolkningen, men hos personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten utgör de 37 procent.

Diagram 2.18 Överrepresentation av personer i förvärsaktiv ålder



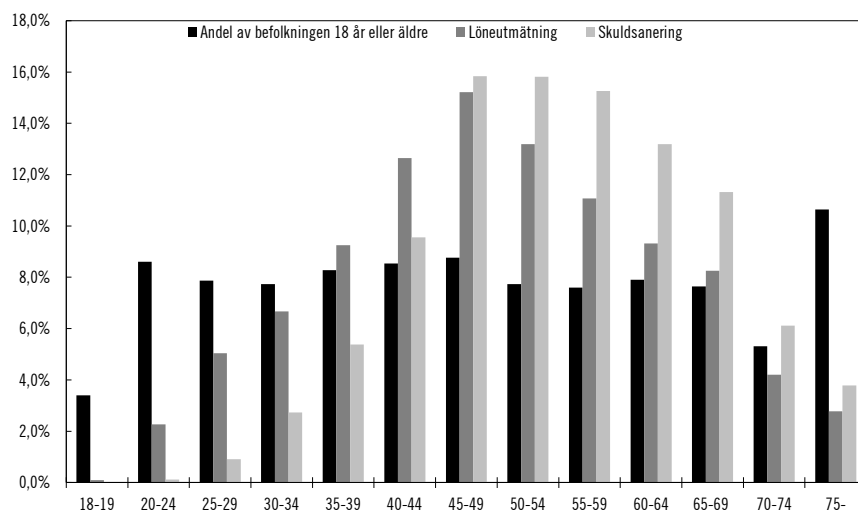
Källa: SCB, KFM, UC

Unga i åldersspannet 18 till 24, är dock överrepresenterade för skulder hos Kronofogdemyndigheten som understiger 20 000 kronor. Detta beskrivs noggrannare i kapitel 4 *Situationen för barn och unga*.

Beträffande skuldsanering och löneutmätning ser vi dock ett litet annorlunda mönster. Löneutmätning blir inte överrepresenterat förrän i åldersgruppen 35–39 och är överrepresenterat ända till åldersgruppen 65–69 år.

För skuldsanering börjar överrepresentationen i åldersgruppen 40–44 år och gäller ända till 70–74 år.

Diagram 2.19 Samband mellan skuldsanering, löneutmätning och åldersgrupper



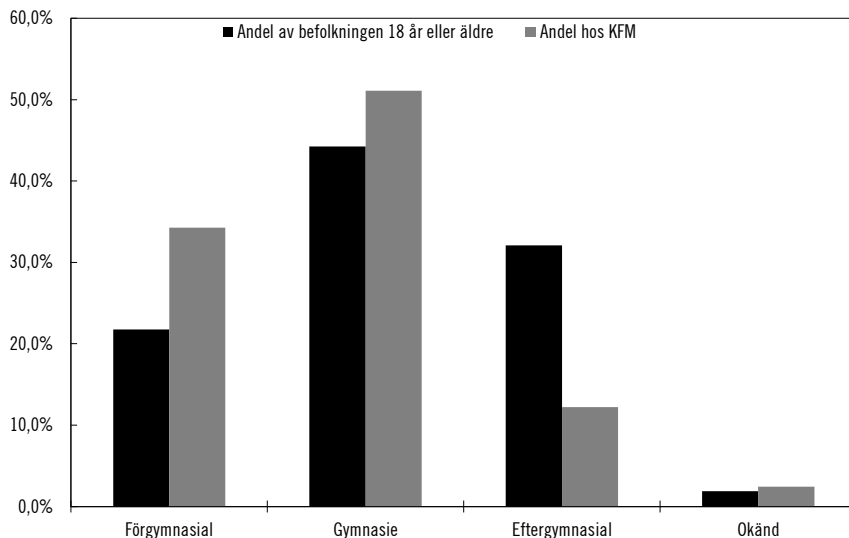
Källa: SCB, KFM

Överrepresentation av personer med förgymnasial och gymnasieutbildning

Personer utan eftergymnasial utbildning, i synnerhet de med enbart förgymnasial utbildning, är överrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten.

Av alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten har 34 procent förgymnasial utbildning, medan denna grupp utgör 22 procent av befolkningen i sin helhet. Personer med gymnasieutbildning utgör 51 procent av alla med skuld hos Kronofogdemyndigheten, men enbart 44 procent av befolkningen.

Diagram 2.20 Överrepresentation av personer med förgymnasial utbildning och gymnasieutbildning



Källa: KFM, SCB

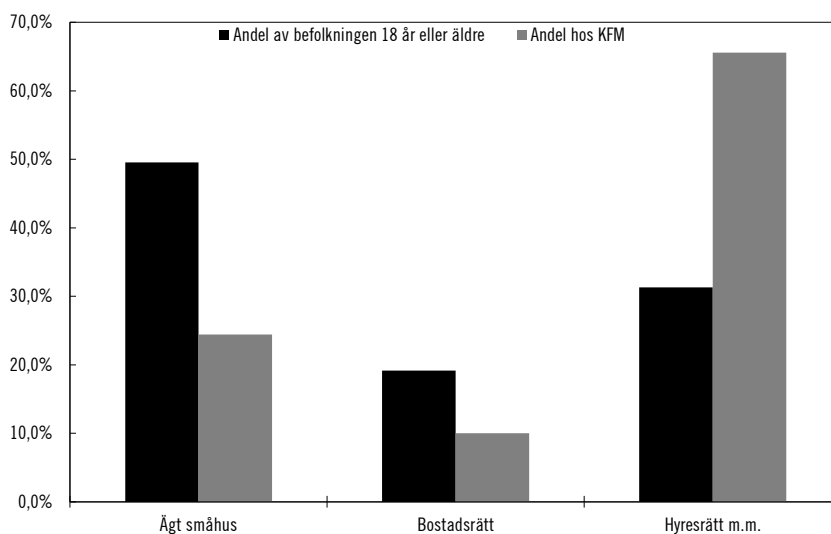
Sammantaget utgör gruppen med förgymnasial- och gymnasieutbildning nästan två tredjedelar av befolkningen. Deras andel av alla som har skuld hos Kronofogdemyndigheten uppgår till över 85 procent. Gruppen blir än mer överrepresenterad ju mer långvariga skulderna har varit. Av personer med skulder från 1992 eller tidigare har 90 procent som mest gymnasieutbildning.

Kraftig överrepresentation av boende i hyresrätt

Personer boende i hyresrätt är kraftigt överrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten.

Av alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten är nästan två tredjedelar boende i hyresrätt, medan denna grupp utgör färre än en tredjedel av befolkningen i sin helhet.

Diagram 2.21 Kraftig överrepresentation av boende i hyresrätt



Källa: KFM, SCB, egna beäkningar

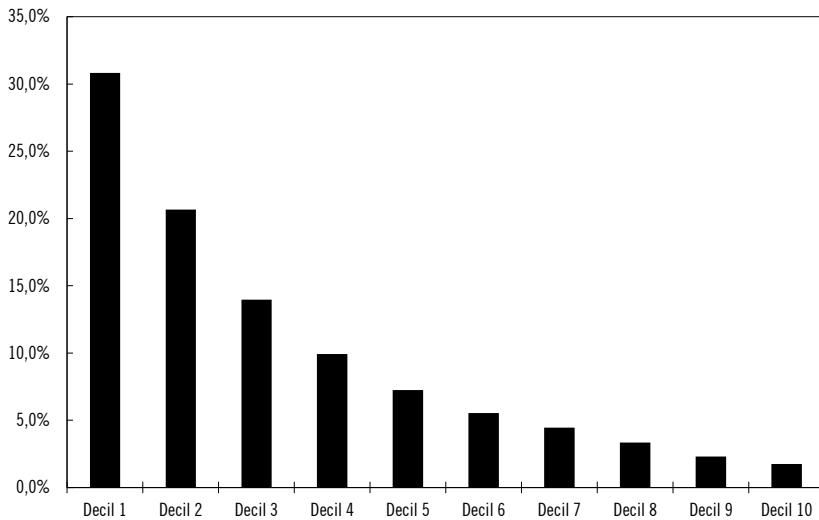
Kraftig överrepresentation av låginkomsttagare

Låginkomsttagare är kraftigt överrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten.

Av alla som har skulder hos Kronofogdemyndigheten kommer 30,8 procent från decil 1; 20,7 procent från decil 2 och 14 procent från decil 3. Varje decil utgör en tiondel av befolkningen.

Diagram 2.22 Andel hos Kronofogdemyndigheten per decilgrupp

Inkomstnivå efter familjens disponibla inkomst per konsumtionsenhet⁶⁶ 18 år och äldre



Källa: KFM, SCB, egna beräkningar

Decil 1 är särskilt överrepresenterad för skulder hos Kronofogdemyndigheten som är 100 000 eller lägre. För decil 2 och 3 är fördelningen av skulder jämnare.

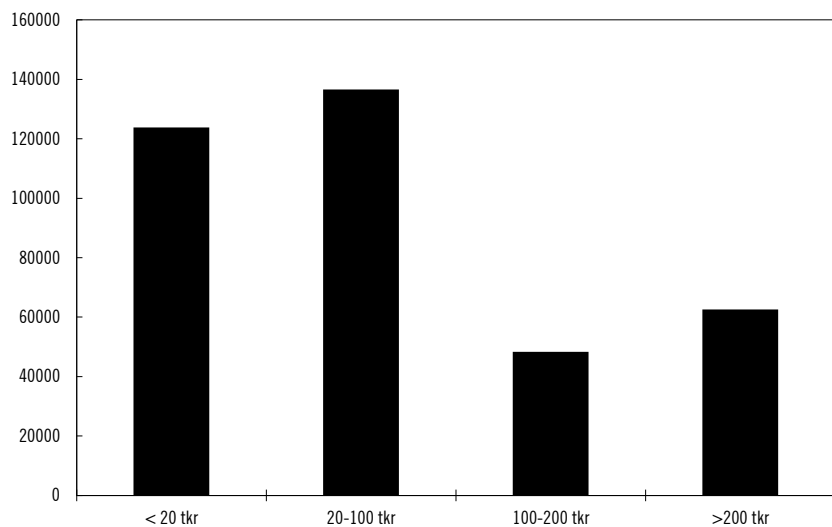
De i decil 1 är extra överrepresenterade med skulder från perioden 2003–2012. I decil 2 och 3 växer andelen med antalet skuldår.

Skulder understigande 100 000 kronor?

En tredjedel av alla har skulder hos Kronofogdemyndigheten understigande 20 000 kronor och 70 procent har skulder understigande 100 000 kronor. Enbart 17 procent har skulder som överstiger 200 000 kronor.

⁶⁶ Konsumtionsenhet och inkomstindelningen av decilgrupperna förklaras i *Ordförklaringar*.

Diagram 2.23 Antal personer per skuldnivå hos Kronofogdemyndigheten



Källa: KFM, SCB.

Det är dock vanskligt att dra slutsatsen att det faktiska skuldbeloppet för dessa individer är måttligt. I denna statistik återfinns inte information om vilka övriga fordringar som inkassobolag och andra sitter på. De faktiska skulderna per individ kan alltså vara högre.

Korta och långa skuldförhållanden

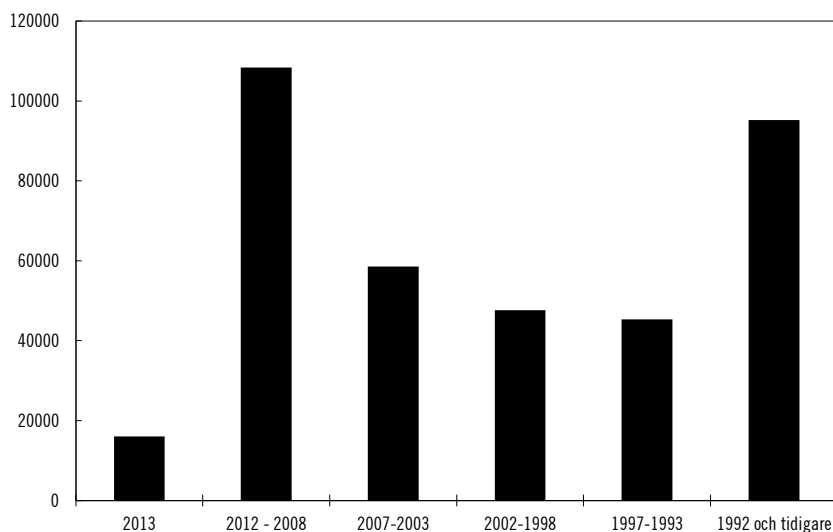
En viktig fråga att få besvarad är hur länge hushåll befinner sig i en allvarlig skuldsituation. Är det någonting som går att hantera relativt snabbt eller något som är långvarigt och svårt att ta sig ur?

Det bästa vore att ha tillgång till registeruppgifter på individnivå som samlas in i lämpliga intervaller för att kunna följa utvecklingen över tiden. Men även ett enstaka nedslag, som utredningen har fått förlita sig på, kastar ett visst ljus över de aktuella förhållandena.

Av de omkring 370 000 personer som var inskrivna med en skuld hos Kronofogdemyndigheten den 14 maj 2013 och som gick att matcha gentemot Statistiska Centralbyråns register hade över 95 000 registrerats för första gången hos Kronofogdemyndigheten 1992 eller tidigare. Nästan 190 000 personer, hade registrerats 2002

eller tidigare. Samtidigt var nästan 125 000 personer registrerade 2008 eller senare.⁶⁷

Diagram 2.24 Antalet skuldsatta per registreringsperiod hos Kronofogdemyndigheten



Källa: KFM, SCB

Det förefaller alltså finnas en tudelning av gäldenärerna, där en betydande del tar sig ur skuldproblemen inom några år, medan en annan grupp fastnar i skuldproblem under lång tid. Värt att notera är till exempel att antalet personer inskrivna 1993–1997 enbart är marginellt färre än de som registrerades 1998–2002.

Det finns en del som tyder på att den tudelningen dessutom är än mer markant än vad som framkommer i diagrammet ovan. Som beskrevs i fotnot 68, finns mycket som talar för att grupperna med långvariga skulder egentligen borde omfatta fler personer. Samtidigt är det många som betalar av sina skulder till Kronofogdemyndigheten inom 1–2 år. Av de cirka 85 000 personer som registrerades för sin första skuld hos Kronofogdemyndigheten

⁶⁷ OBS! Gäldenärer registreras när de får sin första skuld hos Kronofogdemyndigheten och är kvar i registren så länge några skulder återstår. Om alla skulder betalas avregistreras man (se bilaga 3 *Bakgrund till utredningens statistik*). Det kan till exempel finnas gäldenärer som avregistrerades före 1992, men som sedan fick en ny skuld hos Kronofogdemyndigheten 1998. Då registreras de som perioden 1998-2002 i vår statistik, och inte för perioden 1992 och tidigare.

2012 återstod den 24 juni 2013 ungefär 35 500 personer, motsvarande 42 procent av den ursprungliga gruppen. Av dem som registrerades under 2011 var det endast cirka 39 procent som hade en skuld kvar vid utgången av 2012.

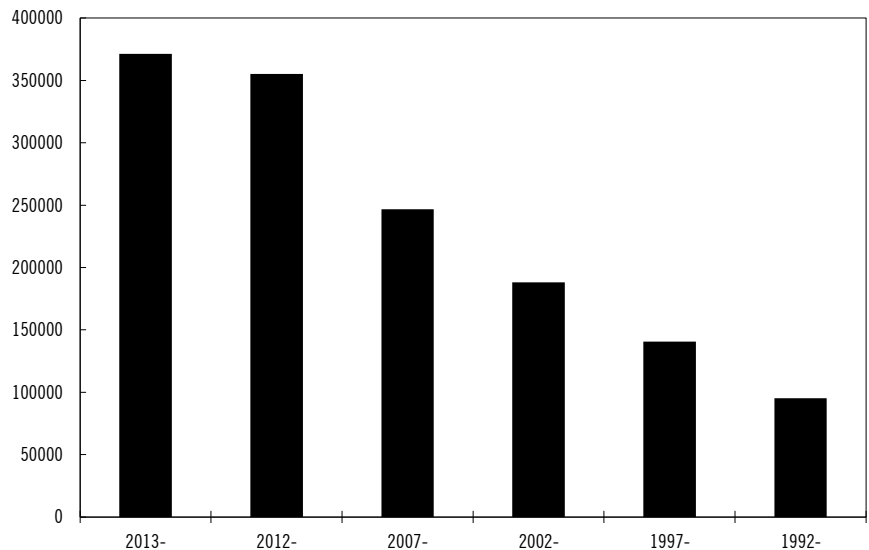
Män är särskilt överrepresenterade bland dem med skulder från 1992 eller tidigare. Två tredjedelar, över 63 000 personer, i denna grupp är män.

Av dem med skulder från 1992 och tidigare har färre än 10 procent eftergymnasial utbildning (jämfört med att över 30 procent av befolkningen har eftergymnasial utbildning).

Det kan också vara intressant att se hur många personer det finns per ackumulerat per skuldperiod (diagram 2.24).

Diagram 2.25 Antalet skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten under olika tidsperioder

2012- anger hur många personer som registrerats hos Kronofogdemyndigheten från 2012 eller tidigare, 2007- hur många som har registrerats 2007 eller tidigare och så vidare

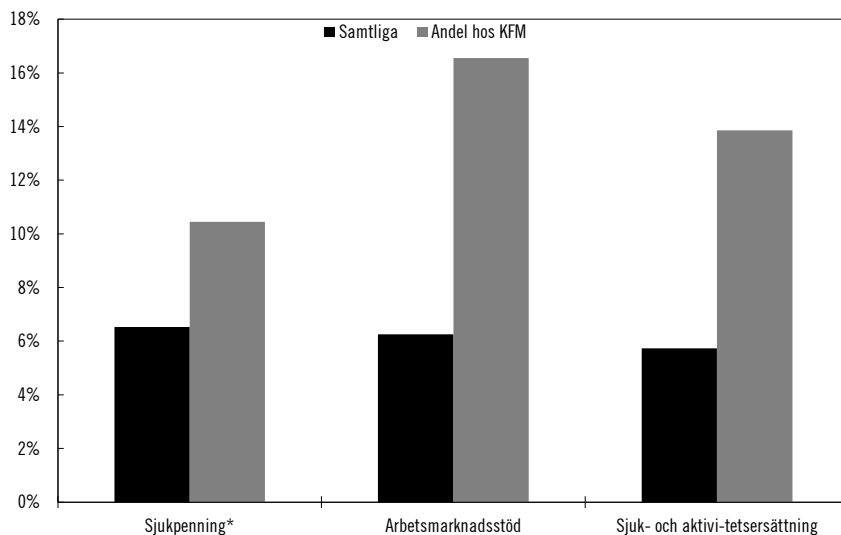


Överrepresentation av arbetslösa och sjuka

Individer med arbetsmarknadsstöd eller någon form av sjukersättning är kraftigt överrepresenterade bland dem som har skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Diagram 2.26 Andelen sjuka och arbetslösa är överrepresenterade bland dem med skulder hos Kronofogdemyndigheten⁶⁸

Jämförelse med befolkningen i övrigt



Källa: SCB, KFM

Av dem som har en skuld hos Kronofogdemyndigheten är drygt 17 procent arbetslösa och nästan 13 procent har sjuk- eller aktivitetsersättning.

Överrepresentationen av personer med sjuk- och aktivitetsersättning är särskilt stor bland dem som genomgår skuldsanering. Bland dessa har 36 procent sjuk- och aktivitetsersättning, jämfört med sex procent i befolkningen i stort.

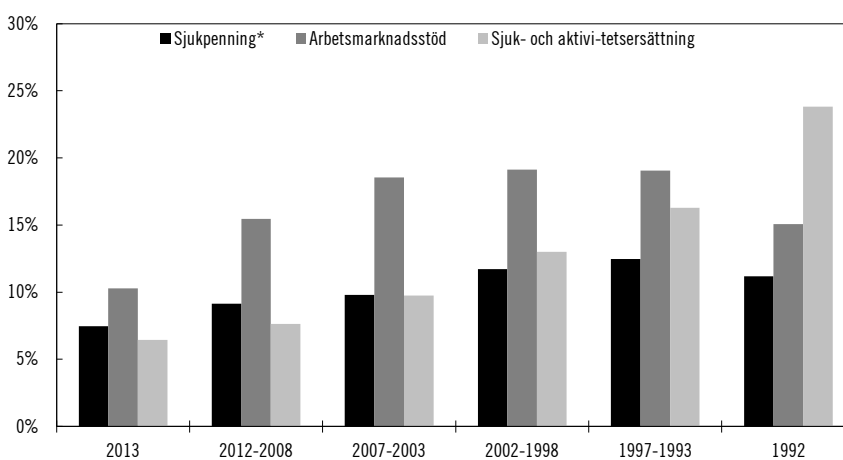
Diagram 2.26 nedan visar att andelen med sjuk- och aktivitetsersättning ökar med åldern på skulderna. Bland individer som haft skulder hos Kronofogdemyndigheten sedan 1992 eller tidigare, har 24 procent sjuk- eller aktivitetsersättning. Bland dem som fick sin

⁶⁸ Sjukpenning* inkluderar sjukpenning, graviditetsersättning, smittbärrpenning och sjuklönegaranti.

första skuld hos Kronofogdemyndigheten 2013 har sex procent sjuk- eller aktivitetsersättning, vilket är på samma nivå som i befolkningen i stort. Detta skulle kunna tyda på att det inte är sjukdomen i sig som orsakar skuldproblemen, utan att skuldproblematiken ökar risken för sjukdom.

Andelen med arbetsmarknadsstöd och sjukpenning ökar också med åldern på skulderna. Däremot är andelen arbetslösa högre bland dem som fått sin första skuld hos Kronofogdemyndigheten år 2013, jämfört med befolkningen (tio procent jämfört med sex procent). Det indikerar att arbetslöshet kan vara en bidragande orsak till att skulderna hamnar hos Kronofogdemyndigheten. Sedan ökar andelen arbetslösa med antalet skuldår hos Kronofogdemyndigheten. Bland dem som fick sin första skuld hos Kronofogdemyndigheten innan 2002 är 19 procent arbetslösa.

Diagram 2.27 Andel med ersättning ökar med åldern på skulderna



Källa: SCB, KFM

Överrepresentation av personer med tidigare betalningsförsummelser

Beskrivningen ovan redogjorde för vilka grupper utredningen har funnit vara överrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten. En viktig information som saknas är hur utvecklingen ser ut över tiden.

UC har gjort en sammanställning över vilket samband som finns mellan tidigare och nya betalningsanmärkningar. Enligt deras beräk-

ningar får 43 procent av alla med en betalningsanmärkning under 2 500 kronor en ny betalningsanmärkning inom ett år. För personer som saknar betalningsanmärkningar i dagsläget, är det färre än en procent som får en betalningsanmärkning inom 12 månader.⁶⁹

Avsnitt 3: Vilka studielån och kreditengagemang registrerade hos UC har skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten?

I detta avsnitt jämförs överskuldssatta (skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten) och övriga befolkningen utifrån vilka lån de har. I UC-lånen ingår dock inte snabb lån, fordringar som ägs av inkassobolag och fakturafordringar (se bilaga 3 *Bakgrund till utredningens statistik* för mer information).

Överskuldssatta har mindre lån än resten av befolkningen

Personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten har i mindre utsträckning studielån eller lån registrerade hos UC jämfört med befolkningen som helhet. Av dem som har lån är personer med skulder hos Kronofogden extra underrepresenterade av dem som har mellanstora eller stora lån hos UC och CSN.

Detta illustreras exempelvis i tabell 2.11 nedan.

Tabell 2.11 Samband mellan totala kreditengagemang hos UC och CSN samt skuldvolym hos KFM

Totala lån (UC+CSN)	Procent				
	Andel av befolkningen, 18 år eller äldre	< 20 tkr	20–100 tkr	100–200 tkr	200 tkr eller mer
Utan lån	34	47	38	38	37
Små lån	17	28	36	32	28
Mellanstora lån	33	21	24	26	28
Stora lån	17	5	3	4	7

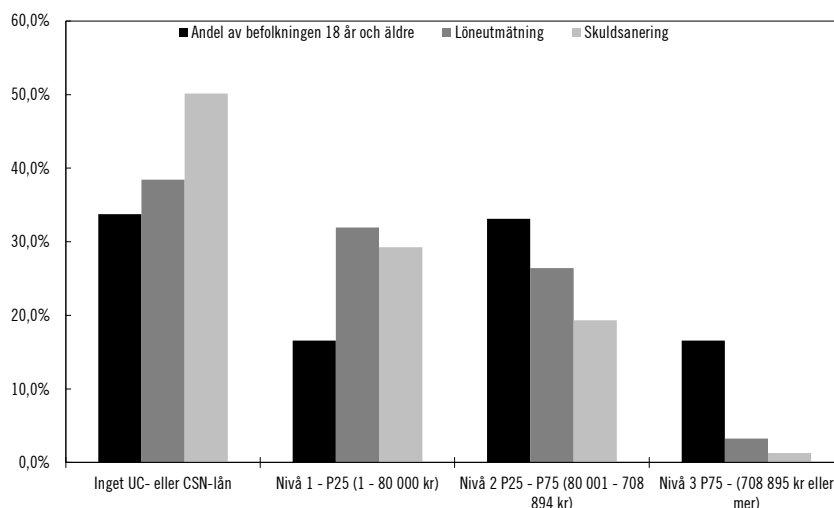
Utan lån, 2 551 235 pers. Små lån: 1-80 000 kr, 1 253 840 pers. Medelstora lån: 80 000-708 894 kr, 2 505 467 pers. Stora lån: 708 895 kr eller mer, 1 253 107 pers.

Källa: UC, SCB, KFM.

⁶⁹ UC (2008).

Det är liknande samband när man tittar på vilka som har löneutmätning eller genomgår skuldsanering. Även där råder det en underrepresentation av hushåll med mellanstora eller stora kreditengagemang.

Diagram 2.28 Samband mellan totala kreditengagemang hos UC och CSN samt löneutmätning och skuldsanering

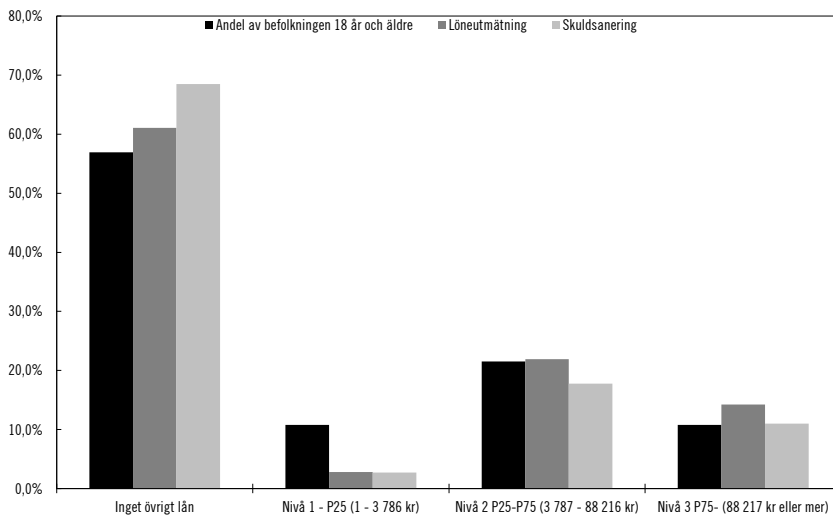


Källa: SCB, KFM, UC

Om man ser specifikt på bostadslån, blir bilden än tydligare. Skuldsatta hos Kronofogden är underrepresenterade i alla tre nivåer av bostadslån och överrepresenterade hos gruppen utan bostadslån; 59 procent av befolkningen saknar bolån, men av dem som har en enskild eller allmän skuld hos KFM är det nästan 90 procent som saknar bolån.

Det är först för övriga lån som bilden förändras något. Personer med löneutmätning är marginellt överrepresenterade i gruppen med stora övriga lån. Sammantaget har 11 procent av befolkningen 18 år eller äldre ett övrigt lån överstigande 88 216 kronor. För personer med löneutmätning är andelen 14 procent. Men personer med löneutmätning är också fortfarande överrepresenterade i gruppen utan övriga lån hos UC.

Diagram 2.29 Samband mellan övriga kreditengagemang hos UC samt löneutmätning och skuldsanering

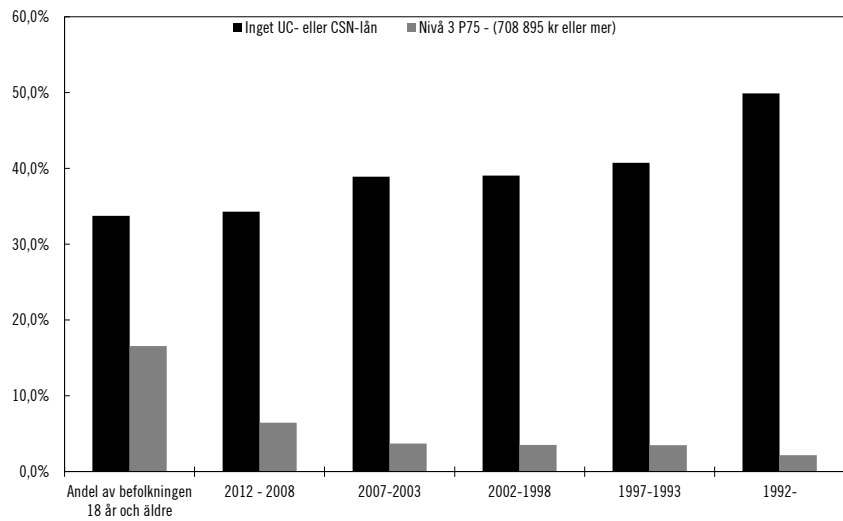


Källa: SCB, KFM, UC

Längre tid med skuld hos Kronofogdemyndigheten minskar sannolikheten för att en person har lån hos UC eller CSN

Desto längre en person har varit registrerad med en skuld hos Kronofogdemyndigheten, desto större är sannolikheten att personen inte har något kreditengagemang registrerat hos UC eller ett lån hos Centrala studiestödsnämnden. I diagram X nedan framgår också att sannolikheten att en individ ska ha ett stort kreditengagemang hos UC och Centrala studiestödsnämnden minskar ju längre personen har varit registrerad med skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Diagram 2.30 Samband mellan totala kreditengagemang hos UC och CSN samt registreringsperiod hos KFM



Källa: SCB, KFM, UC

2.6 Slutsatser av statistik

Det går att dra några breda slutsatser av den statistik som har redovisats i kapitlen ovan

1. Behovet av data är stort. En så viktig fråga som hushållens skuldsättning och överskuldssättning kräver att det finns tillgång på relevant och tillförlitlig statistik för allmänhet, myndigheter och beslutsfattare. Utredningen har kunnat bidra med en del nya uppgifter om fördelningen av hushållens kreditengagemang och vilka grupper som har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Men det kvarstår ett stort behov av ytterligare data och inte minst att få data över längre tidsperioder så att det går att göra longitudinella studier.
2. De hushåll som har de stora lånen är generellt de som kan förväntas klara av ekonomiska chocker. Det rör sig bland annat om höginkomsttagare och högtbildade.

- De som är överskuldssatta, definierat som personer med skuld hos Kronofogdemyndigheten, är i regel, personer med lägre inkomster, ensamstående, arbetslösa, sjuka, 25–54-åringar, personer utan eftergymnasial utbildning och boende i hyresrätt. En stor grupp har haft skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten under lång tid. Över 95 000 (1,3 procent av den vuxna befolkningen) har varit skuldssatt i över 20 år och nästan 250 000 (3,3 procent av den vuxna befolkningen) har varit skuldssatt i över fem år.

2.7 Ytterligare risker

Även om det är relativt få som är allvarligt skuldssatta i dag finns ett antal risker som kan leda till fler överskuldssatta i framtiden. Ovan har vi diskuterat risken på bostadsmarknaden och risken att det skulle vara fel hushåll som är högbelånade. Nedan presenteras och diskuteras ytterligare några risker som vi menar bör uppmärksammas.

2.7.1 Mindre skydd mot sjukdom och arbetslöshet

Överskuldssatta är oftare arbetslösa eller sjuka än befolkningen i övrigt. De senaste cirka 20 årens urholkning av arbetslöshets- och sjukförsäkringen utgör därmed en risk för att fler blir överskuldssatta i framtiden.

Sjukförsäkringen

I en jämförelse mellan OECD-länderna⁷⁰ konstateras att den svenska ersättningsnivån i sjukförsäkringen på 1970-talet låg på 90 procent av inkomsten efter skatt, vilket var bland de högsta ersättningarna inom OECD. Efter 1990-talskrisen skedde en nedtrappning i flera steg och ersättningen är numera knappt 80 procent, vilket gör att svensk sjukförsäkring placerar sig ungefär i mitten av OECD-länderna.

Skillnader kan uppkomma mellan de formellt lagstiftade nivåerna och faktiskt utfall också av andra skäl. Sverige har traditionellt

⁷⁰ SOU 2010:04.

tillämpat relativt höga inkomsttak för de offentligt beslutade försäkringarna. Sjukförsäkringens inkomsttak motsvarade på 1970-talet omkring 140 procent av en industriarbetarlön efter skatt, vilket innebar att också flertalet tjänstemän var täckta av sjukförsäkringens formella ersättningsnivå. Genom att taken enbart har räknats upp med prisstegringar och reallönerna ökat relativt kraftigt har emellertid allt fler en allt mindre del av sin inkomst täckt av inkomsttryggheten i den offentliga sjukförsäkringen. Högsta ersättningen motsvarade 2010 ungefär 80 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön efter skatt och en växande grupp får därför mindre än så från försäkringen vid sjukdom. Ungefär en tredjedel av alla inkomsttagare och cirka två tredjedelar av alla heltidsarbetande beräknades 2009 ha inkomster över ersättningstaket.⁷¹

Arbetslöshetsförsäkringen

För arbetslöshetsförsäkringen har utvecklingen varit än mera dramatisk. Från en ersättning som så sent som 2005 var bland OECD:s högsta är den nu nere på under 60 procent av en industriarbetarlön efter skatt, vilket är under genomsnittet inom OECD. Att den maximala dagersättningen ligger kvar på nominellt oförändrade 680 kronor per dag fem dagar i veckan och att jobbskatteavdraget inte får göras mot inkomster från arbetslöshetsförsäkringen är de viktigaste förklaringarna till att ersättningen efter skatt för en industriarbetare rasat med hela 13 procentenheter på fem år.⁷² Drygt 90 procent av svenskar som heltidsarbetar tjänar i dag över taket i arbetslöshetskassan och har därför inte ett bra skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet.⁷³ Till detta kommer att många har gått ur eller inte gått in i arbetslöshetskassan, vilket framför allt har tillskrivits kraftigt höjda individuella avgifter. Avgifterna har höjts dels för att spegla risken för arbetslöshet inom respektive område, dels för att finansiera en större del av kostnaden. Skillnaden mellan lägsta och högsta avgift per månad har ökat från 39 till 359 kronor. Regeringen har dock i budgetpropositionen för 2014 föreslagit att differentieringen ska tas bort. Dessutom har den tidigare skattereduktionen för arbetslöshetsförsäkringsavgiften avskaffats.

⁷¹ Hedborg (2012).

⁷² SOU 2010:04.

⁷³ TCO, pressmeddelande 2012-10-28.

Efter 2007 lämnade nära en halv miljon medlemmar arbetslöshetskassorna. Äldre, 60–64 år och yngre, 16–24 år, medlemmar var överrepresenterade bland dem som lämnade. Också inflödet minskade, främst bland unga, som stod för 80 procent av det minskade inflödet mellan 2006 och 2007. I dag står 30 procent av arbetskraften utanför arbetslöshetskassorna. Över hälften, 53 procent, av dem som lämnade arbetslöshetsförsäkringen 2007 hade en månadsinkomst under 20 000 kronor jämfört med att 17 procent av dem som lämnade hade en inkomst över 30 000 i månaden. Innan 2007 utgjorde den lågavlönade gruppen nästan 50 procent av medlemsantalet, men efter avgiftshöjningarna utgör de lågavlönade bara en tredjedel av medlemmarna.⁷⁴ Eftersom arbetslöshetsrisken är störst för unga och lågavlönade har risken att stå utan försörjning vid arbetslöshet ökat kraftigt, samtidigt som arbetslösheten har ökat.

Förutom att ersättningsnivåerna vid arbetslöshet och försäkringens täckningsgrad är låg saknas vid arbetslöshet i allmänhet de avtalstillägg som är vanliga vid sjukdom. En del fackförbund har tecknat medlemsförsäkringar, men det gäller i allmänhet dem som inom sina avtalsområden löper liten risk att bli arbetslösa. Den som har lånekostnader av någon omfattning i sin budget och blir arbetslös löper således en avsevärd risk att få betalningsproblem.

2.7.2 Osäkra anställningar

Osäkra anställningar i kombination med ett sämre försäkringskydd kan öka risken för att drabbas av överskuldssättning, eftersom de som har korta, osäkra anställningar med största sannolikhet har mer varierande inkomster än andra.

Antalet fast anställda minskade kraftigt under krisen i början på 1990-talet och har sedan dess inte återhämtat sig till den tidigare nivån. Samtidigt har antalet tidsbegränsade anställningar ökat från 11,6 procent 1987 till 15,2 procent 2004.⁷⁵ Ökningen har fortsatt sedan 2005 med en kraftig uppgång och antalet tidsbegränsade anställningar är i dag över 600 000. Totalt har antalet tidsbegränsade anställningar ökat med 200 000 sedan början av 1990-talet. Tidsbegränsade anställningar är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män.

⁷⁴ Kjellberg (2010b).

⁷⁵ Konjunkturinstitutet: Svensk arbetsmarknad.

En möjlig förklaring till att de tidsbegränsade anställningarna har ökat, är det faktum att efterfrågan på arbetskraft varit relativt ogynnsam under större delen av 1990-talet. Att det på grund av arbetsrättsliga regler är svårt att avskeda personal kan ha lett till att företagen blivit försiktigare med att erbjuda tillsvidare tjänster. Eftersom arbetslösheten varit stor under i princip hela perioden har det med stor sannolikhet varit lätt att hitta folk även till kortare anställningar. I och med att statsbidraget till permitteringslönersättning (lön under en period då den anställde inte arbetar, men fortfarande är anställd av sin arbetsgivare) togs bort år 1995, har det blivit dyrare att göra sig av med personal på grund av arbetsbrist. Detta kan ytterligare ha bidragit till att arbetsgivare väljer anställningsformer som är mer flexibla.

År 2007 ändrades också regelverket vilket gjorde det lättare att behålla individer i olika tidsbegränsade anställningar. I lagändringen tillkom en ny tidsbegränsad anställningsform, *allmän visstidsanställning*, vilket gör det möjligt för en arbetsgivare att anställa någon under kortare period utan att motivera varför. Den nya anställningsformen gör det möjligt att behålla en person i sammanlagt fyra år utan en tillsvidareanställning (två år på vikariat, två år på allmän visstidsanställning).⁷⁶

För arbetsgivare kan tidsbegränsade anställningar vara ett effektivt sätt att anpassa produktionen efter efterfrågan. För arbetstagaren innebär anställningsformen ofta en större osäkerhet än en tillsvidareanställning. Lönen är ofta lägre och forskning har visat att det ofta ökar risken för att en individ ska fastna i återkommande tidsbegränsade anställningar.⁷⁷ En tidsbegränsad anställning innebär en större osäkerhet för individen. Det gör det svårare att planera sin ekonomi och sin framtid.

2.7.3 Egen företagsamhet

Antalet nystartade företag per år har nästan fördubblats under de senaste tio åren. Majoriteten av de nystartade företagen verkar inom tjänstesektorn och startades som enskilda firmor.

Arbetsförmedlingen ger stöd till start av näringsverksamhet till personer som varit arbetslösa under en längre tid. Enligt arbetsförmedlingen ges stödet enbart till den som bedöms ha goda förut-

⁷⁶ Lag (1982:80) om anställningsskydd.

⁷⁷ Håkansson (2001).

sättningar att driva företag och om verksamheten bedöms bidra med tillfredställande lönsamhet. Stödet som ges i form av ett aktivitetsstöd motsvarar arbetslöshetsersättningen och betalas ut av Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen erbjuder också utbildningar och material om eget företagande.⁷⁸

Under de senaste åren har antalet personer som fått stöd för start av näringsverksamhet nästan fördubblats.

Riksrevisionen gjorde 2008 en utredning av stödets effekter och kom fram till att det samlade resultatet var positivt.⁷⁹ Samtidigt finns vissa problem. Ofta kräver en nystartad verksamhet stora investeringar. I enskilda firmor är individen personligt ansvarig för firmans skulder och tillgångar, och den privata ekonomin är sammankopplad med firmans ekonomi. Om firman går i konkurs blir privatpersonen ofta svårt skuldsatt.

För att kunna driva en egen firma krävs att näringsidkaren har stor förståelse och kunskap om de administrativa processerna kring verksamheten. Bland annat ska personen själv betala in preliminärskatt och moms varje månad. Preliminärskatten baseras på individens egen uppfattning av verksamhetens framtida inkomster. Den administrativa processen och svårigheterna i att uppskatta verksamhetens inkomst kan leda till att näringsidkare får skatteskulder.

2.7.4 Brist på hyresrätter

På kort sikt bidrar bristen på hyresrätter i attraktiva regioner till att hålla uppe priset på bostadsrätter och villor och därmed till att minska risken för överskuldsetting. På sikt kan dock bristen på hyresrätter utgöra ett problem.

I dag bor ungefär en tredjedel av landets befolkning i hyresrätt. Majoriteten är unga eller äldre.⁸⁰ Av dem med lägre inkomster bor också en större andel i hyresrätt, jämfört med övriga inkomstgrupper.⁸¹

Sedan 1998 har antalet hyresrätter i Sverige minskat, samtidigt som antalet bostadsrätter har ökat.⁸²

⁷⁸ Arbetsförmedlingen.

⁷⁹ Riksrevisionen (2008).

⁸⁰ I åldersgruppen 20–29 år bor cirka 50 procent i hyresrätt. I åldersgruppen över 75 år bor cirka 40 procent i hyresrätt.

⁸¹ SOU 2012:88.

⁸² SCB.

I Stockholms innerstad har förändringen varit särskilt markant. Mellan år 1980 och 2010 minskade antalet hyresrätter i allmännyttan med 60 procent och antalet hyresrätter hos privata värdar med 40 procent, medan antalet bostadsrätter ökade med 150 procent. En betydande förklaring är att antalet omvandlingar av hyresrätter till bostadsrätter har ökat i hela landet, men särskilt i Stockholmsområdet. Mellan 2010 och 2012 omvandlades nästan 116 000 lägenheter i Stockholm. Om omvandlingen fortsätter i samma takt som under tidigare år kommer hyresrätten att försvinna inom 20 år.⁸³ Samtidigt ökar inflyttningen till Stockholm. På drygt 30 år har folkmängden ökat från ungefär 650 000 personer till 880 000. Minskningen av hyresrätter och den ökade folkmängden innebär att allt fler personer konkurrerar om allt färre hyresrätter. Situationen är särskilt kritisk bland studenter. I dag finns det runt 80 000 studenter i Stockholmsregionen, men enbart 12 500 studentlägenheter, varav 7 600 i Stockholms stad. Den genomsnittliga kötiden för en studentlägenhet i Stockholm är fem till sex år. Bristen på hyresrätter syns också i medlemsstatistiken hos Stockholms stads bostadsförmedling, som förmedlar allmännyttans och privata värdars hyresrätter i Stockholmsområdet. Sedan 2000 har det tillkommit 370 000 medlemmar i bostadskön, och antalet nya medlemmar har stigit varje år. I slutet av 2012 stod ungefär 393 000 personer i bostadskön, varav nästan en femtedel är aktivt sökande (nästan 75 000 personer). Samma år förmedlades totalt 9 974 lägenheter.

Om hushåll inte har möjlighet att hyra kan de istället behöva ta lån för att köpa en bostad. Det finns forskare som menar att en situation där många tvingas in i bostadsägande och till stora lån, kan vara riskfylld för samhällsekonomin.⁸⁴ Även om både tillgångarna och skulderna ökar vid ett bostadsköp kan det bli problematiskt om inkomsterna förändras. En misslyckad bostadsaffär kan numera innebära en förlust av flera årslöner.⁸⁵ En studie från Storbritannien, där bostadsägandet ökat kraftigt, visar att många låginkomsttagarhushåll var oroliga över hur deras bostadsägande skulle påverka privatekonomin och vad den ökade risken skulle innebära, särskilt eftersom många av dessa hushåll har osäkra och lågbetalda anställningar.⁸⁶ Flera studier från bland annat USA,

⁸³ SOU 2012:88.

⁸⁴ SOU 2012:88.

⁸⁵ Almenberg (2011).

⁸⁶ McKee (2010): Promoting homeownership at the margins: the experience of low-cost homeownership purchasers in regeneration areas.

England, Tyskland och Nederländerna understryker vikten av en välfungerande hyresmarknad. Särskilt i Tyskland och Nederländerna betonas att hyresmarknaden kan fungera stabiliserande då den kan minska risken för att individer med osäker ekonomi tar stora bostadslån.⁸⁷

2.7.5 Den fortsatta utvecklingen på kreditmarknaden

Kreditsamhället är under utveckling. Redogörelsen i kapitel 1 *Konsumtion och krediter. En introduktion* vittnar om vilka stora förändringar som har skett på kreditmarknaden de senaste decennierna. Hur utvecklingen kommer att se ut de kommande decennierna är det svårt att sia om. Men det finns ett antal förändringar i omvärlden som kan ha påverkan på kreditmarknaden.

- *Teknologisk utveckling:* Den teknologiska utveckling som har inträffat de senaste decennierna har redan påverkat kreditmarknaden, bland annat genom möjligheten att låna pengar via internet eller mobiltelefon. En fortsatt snabb teknologisk utveckling kan innebära det blir än lättare att låna pengar när och hur man vill jämfört med idag.
- *Finansiella innovationer:* Innovationsförmågan har varit hög på de finansiella marknaderna de senaste decennierna. Det kan inte uteslutas att det lanseras ytterligare nya kreditprodukter till hushållen de kommande decennierna.
- *Oro för skuldsättning:* De senaste åren har det uttrycks en stor oro för hushållens allmänna skuldsättning. Oron har bland annat inneburit att riksbanken har hållit en högre räntenivå än vad man annars skulle ha gjort och att Finansinspektionen har beslutat om ett allmänt råd om bolånetak för nya lån omfattande 85 procent av bostadens marknadsvärde. Vidare har andra förslag, som amorteringskrav, diskuterats. Den fortsatta oron för hushållens skuldsättning kan leda till ytterligare regleringar av lånemarknaden.

⁸⁷ SOU 2012:88.

Dessa, och andra förändringar, kan innebära såväl fördelar som nackdelar för hushållen. Krediter kan öka möjligheterna för hushållen att planera sin ekonomi, men riskerar också att bidra till överskuldssättning. Samtidigt kan nya regleringar stävja överskuldssättning men också riskera att vara felaktigt utformad och exempelvis försvåra för konsumenterna att planera sin ekonomi.

3 Kreditsamhällets infrastruktur

I detta kapitel görs en översiktlig beskrivning av centrala lagar, regler, produkter och aktörer som tillsammans bildar kreditmarknadens infrastruktur ur ett skuld- och överskudsättningsperspektiv.

3.1 Privat- och offentligrättsliga skulder

3.1.1 Privaträttsliga skulder

Skulder till privatpersoner eller näringsidkare står för en stor del av den totala skuldsumman hos Kronofogdemyndigheten. De privaträttsliga skulderna kan vara allt från obetalda hyror till obetalt underhållsbidrag. När skulderna lämnats över till Kronofogdemyndigheten går det dock inte att urskilja varifrån skulden härrör, vilket gör det svårt att dra några slutsatser om de vanligaste kreditfällorna.

Utbudet på kreditmarknaden har förändrats över tid och det är ofta svårt att överblicka utbudet av olika produkter. Krediter kan i huvudsak delas in i två grupper: lån med säkerhet och lån utan säkerhet.

Lån med säkerhet innebär en lägre risk för långivaren och är därför billigare.

Lån utan säkerhet, som av kreditinstituten ofta kallas blancolån för att understryka att de används till privat konsumtion, innebär en större risk och har högre ränta.

Både lån med säkerhet och blancolån omfattas av konsumentkreditlagen. Under 2000-talets början ökade användningen av konsumtionskrediter och ett stort antal nya aktörer tillkom på kreditmarknaden, samtidigt som de existerande bankerna vuxit och blivit allt mer centraliserade. I en del företag inom handeln kommer huvuddelen av vinsterna från kreditgivningen och inte från försälj-

ningen av produkterna.¹ Under de senaste åren har antalet finansieringsmöjligheter ökat. Sedan snabblåneföretagens inträde på den svenska marknaden 2006 kan i princip vem som helst få ett lån under 10 000 kronor. Samtidigt har också delbetalningar och fakturakrediter ökat.²

Lån med säkerhet

Bostadslån, seniorlån och lån för att finansiera en bil eller båt är vanliga lån med säkerhet.

Bostadslån är den vanligaste typen av lån med säkerhet och står för ungefär fyra femtedelar av den totala utlåningen till hushållen. Lånet tas med bostaden som säkerhet, vilket innebär att kreditgivaren har bostaden som en försäkran om att få tillbaka pengarna. För att hantera risken av en värdeminskning på bostaden lånar kreditinstituten inte ut hela köpesumman, utan köparen får själv gå in med en insats. Sedan införandet av bolånetaket 2010 finansierar kreditinstituten i regel högst 85 procent av inköpspriset genom bostadslån. De resterande 15 procenten måste husköparen betala med egna medel eller genom att ta ett blacolån. Bostadslånen har generellt varit säkra, eftersom det inte skett några stora prisfall på den svenska bostadsmarknaden.

På marknaden finns också så kallade seniorlån, som erbjuder amorteringsfria lån till pensionärer som äger en bostad som är lågt belånad. Seniorlånen är en relativt ny företeelse. Först 2002 godkände Finansinspektionen utlåning till äldre personer, med villkoret att de måste ha en säkerhet i form av en obelånad bostad. Lånet innebär en möjlighet att frigöra en del av bostadens obelånade värde. Räntebetalningarna kan läggas på den totala skuldsumman som sedan betalas tillbaka vid låneperiodens slut. Lånen har ofta en bestämd löptid som kan vara allt från 10 år till livet ut. Under 2013 löper de första 10-årslånen ut vilket innebär att man först i år kommer att kunna se vilka effekter lånen har på pensionärens ekonomi. I de fall låntagaren inte kan betala tillbaka skuldsumman och det inte finns möjlighet att belåna bostaden ytterligare, finns det risk att huset måste säljas.

¹ Kronofogdemyndigheten (2008a).

² Kronofogdemyndigheten (2008a).

Lån utan säkerhet (blancolån)

Ett blancolån är ett lån utan en materiell säkerhet. I stället måste långivaren förlita sig på låntagarens återbetalningsförmåga och betalningsvilja. Blancolån innebär en högre risk än lån där det finns en bakomliggande säkerhet och har därför högre ränta. De mest vanligt förekommande blancolånen är banklån och olika former av kredit- och betalkort. Konsumentkrediter, krediter vid köp av produkter i butik, är också allt vanligare. Under senare tid har två andra former blivit allt mer vanliga på marknaden: snabb lån och fakturakrediter.

Banklån

De flesta kreditmarknadsinstitut i Sverige lämnar ut blancolån där summan i regel är mellan 10 000 och 350 000 kronor. Amorteringskraven för blancolån är hårdare än för bostadslån. Återbetalningstiden är oftast upp till tio – tolv år och lånet betalas av varje månad inklusive ränta. Räntan är ofta rörlig och sätts individuellt. Hos de flesta kreditmarknadsinstitut ligger den i dagsläget mellan fem och elva procent. De flesta banker tar också ut en uppläggningsavgift på mellan 500 och 700 kronor.

Kontokort

Det finns ett flertal möjligheter för konsumenter att köpa varor och tjänster baserat på ett löfte om att betala senare. Ett vanligt sätt är att använda ett kreditkort. Kreditgivaren ger konsumenten (kortägaren) en kreditgräns, baserad på dennes betalningsutrymme. Konsumenten får sedan låna pengar upp till kreditgränsen. Krediten kan överföras till nästkommande månad, vilket innebär att den i princip aldrig behöver betalas till fullo. Många kreditgivare kräver dock att ett minimibelopp betalas varje månad. På det lånade beloppet tillkommer räntekostnader.

Ett annat vanligt kort är betalkort. Det ger konsumenten möjlighet att köpa varor och tjänster och samla det totala beloppet på en faktura som betalas i slutet av månaden. Om det totala beloppet betalas tillkommer ingen ränta.

I dag är de flesta kort en blandning av betal- och kreditkort på så vis att de först har en räntefri period. Betalar man därefter allt

mot faktura slipper man ränta, som med betalkorten. Väljer man att inte betala direkt blir kortet ett kreditkort, där krediten förs över till nästkommande månad med ett räntetillägg.

Många detaljhandelsföretag erbjuder egna krediter vid köp av deras produkter. Till exempel erbjuder många elektronikföretag krediter i samarbete med kreditinstitut. Krediterna erbjuds direkt i butik och ansökningsprocessen går snabbt. I flera fall är den minsta avbetalningssumman per månad låg i relation till totalsumman. Istället måste konsumenten betala av under lång tid. I räkneexemplet nedan beskrivs kostnaderna för delbetalning på 300 kronor i månaden av en vara värd 10 000 kronor i månaden.

Vid ett delbetalningsköp kan det tillkomma en uppläggningsavgift på 295 kronor. Dessutom är det inte ovanligt att det ska betalas en administrativ avgift på till exempel 29 kronor i månaden. Varan betalas av i drygt tre år. Den totala kostnaden för varan vid ett delbetalningsköp blir då 13 172 kronor, i stället för 10 000 kronor vid direktköp. Produkten blir nästan 32 procent dyrare nominellt, vilket vid en årlig inflation om två procent motsvarar nästan 23 procent realt.

Bankerna erbjuder också kort utan kreditmöjlighet, ett så kallat debetkort. Debetkortet är knutet till ett tillgodohavande på kortägarens konto och personen kan sedan enbart handla för de pengar som finns på kontot. Det enklaste debetkortet är ett online-kort. Handlar man med ett sådant kort måste kortterminalen vara direktuppkopplad mot banken. Innan köpet görs en saldoförfrågan. Detta innebär att det i princip inte går att övertrassera kortet. Dessa kort ges vanligtvis till barn (för nuvarande är den lägsta gränsen elva år) samt till vuxna som har dålig kontroll på sin kontoställning.

Snabblån

Snabblån är en allt vanligare form av blacolån som fått mycket uppmärksamhet i media, bland annat på grund av lånens höga räntor. Snabblånen, som ibland också kallas mikrolån eller sms-lån, är mindre än de blacolån som lämnas av banken. Kraven för att kunna ta ett snabblån är oftast lägre än för andra typer av blacolån. Ofta godkänns personer med betalningsanmärkningar.

År 2006 etablerades de första snabblåneföretagen i Sverige. De marknadsförde sig till en början som en snabb och bekväm lösning

på ekonomiska problem och eftersom de traditionella bankerna inte lånar ut summor under 10 000, blev snabblånen snabbt populära. I dag finns ungefär 55 snabblåneföretag på den svenska marknaden. Inträdesbarriärerna är relativt låga, vilket innebär att det sedan starten tillkommit ett stort antal snabblåneföretag.

Lånebeloppen är ofta mellan 500 och 3 000 kronor och tiden för återbetalning mellan en och tre månader. Kostnaden är ofta stor i jämförelse med lånets storlek och tiden för utlåning, vilket gör att den effektiva räntan blir extremt hög. Till exempel blir den effektiva räntan på ett månadslånt lån på 1 000, med en ränta på 250 kronor och en uppläggningsavgift på 80 kronor, 3 113 procent.³

Enligt konsumentkreditlagen måste långivaren informera om den effektiva räntan i marknadsföringen. Om andra sifferuppgifter än den effektiva räntan lämnas, måste långivaren dessutom lämna information om det sammanlagda belopp som ska betalas av konsumenten och storleken på eventuella avbetalningar.⁴ Detta innebär i praktiken att de flesta snabblåneföretag skriver ut totalbeloppet som ska betalas i sina annonser.

Ansökningsprocessen för att ta ett snabblån är oftast enkel och låntagaren kan få ett besked mer eller mindre direkt. Låneansökningarna görs på distans, oftast via mobiltelefonen eller via Internet och lånet utbetalas snabbt.

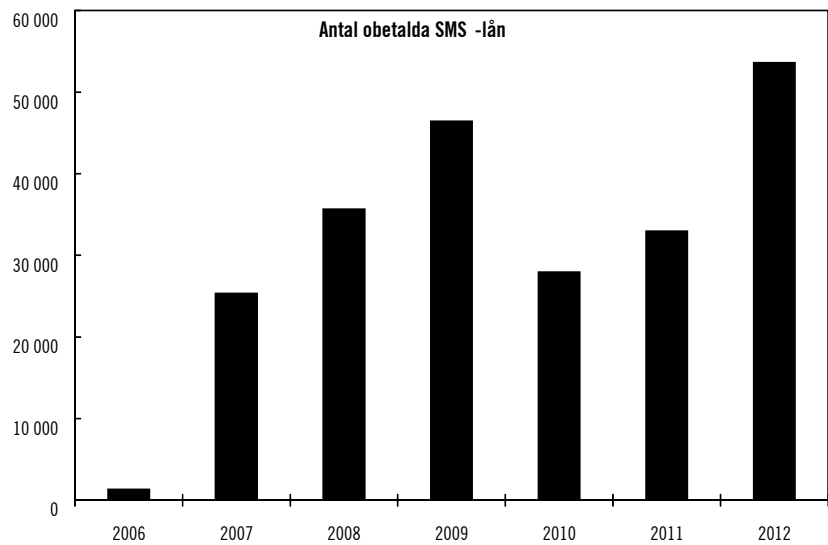
Under de första åren undantogs dessa lån från flera krav i Konsumentkreditlagen, vilket till exempel innebar att bolagen inte behövde göra kreditupplysningar.⁵ Många företag erbjöd lån till individer som hade betalningsanmärkningar och svag ekonomi, vilket ledde till att många hade svårt att betala tillbaka sina lån. Antalet obetalda snabblån steg till nästan 50 000 tre år efter lanseringen 2006 (se diagram 3.1). Efter att beslut tagits om en ny konsumentkreditlag år 2010, som även skulle omfatta snabblåneföretagen, minskade antalet obetalda lån.

³ Beräkningen av effektiv ränta ska ske enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG om konsumentkreditavtal.

⁴ 7 § Konsumentkreditlagen (2010:1846).

⁵ Proposition 2009/10:242.

Diagram 3.1 Antal obetalda SMS-lån 2006–2012



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Bara kort efter att den nya lagen trädde i kraft ökade emellertid antalet obetalda snabblån igen. År 2012 var antalet högre än innan den nya lagstiftningen. En förklaring till detta kan vara att aktörerna hittat vägar att gå runt lagstiftningen, men också att fler utnyttjar snabblåneföretagen.

Fakturakredit

Fakturakrediter erbjuds till företag som säljer mycket mot faktura och till konsumenter som vill köpa en vara mot faktura och inte betala direkt.

För företag som säljer produkter mot faktura innebär fakturahandlingen ofta risker, dels för att det dröjer innan de får in pengarna, men också för att risken ökar för att produkten inte betalas. Samtidigt upplevs fakturahandel som fördelaktigt, särskilt vid e-handel. Konsumenten uppskattar att kunna få hem varan innan han eller hon betalar varan. Många konsumenter känner sig fortfarande osäkra på att använda kontokort vid internetköp och fakturaköp är

en lösning på detta. Det gör att e-handeln blir mera lik butiksköp, där man testar produkten innan man betalar.

I och med att e-handel blivit allt vanligare har allt fler finansinstitut börjat erbjuda företag som säljer produkter mot faktura att ta över deras fakturahantering. Det är ett sätt för e-handelsföretagen att öka sin likviditet och minska risken för kundförluster. Kostnaden för att låta någon annan överta fakturan och kreditrisken varierar. Ofta görs en uppskattning av kreditrisken och kostnaden bestäms efter denna. Ett annat argument för fakturaförsäljning är att företaget som säljer produkter kan överlämna fakturahanteringen till ett annat företag och på så sätt fokusera på sin kärnverksamhet – försäljning av produkter.

Instituten som köper fakturor har i allt större utsträckning utvidgat sina erbjudanden till konsumenterna. Till en början var det främst en tjänst till det säljande företaget, men många företag har dessutom börjat rikta sig direkt till konsumenten med olika typer av betalningsmöjligheter.

Konsumenten som köper en produkt via en e-handelsbutik väljer i köpögonblicket om han eller hon vill betala direkt med kontokort eller via någon av de andra tillgängliga betalningslösningarna. Om konsumenten väljer att inte betala direkt, görs en snabb kontroll av individens uppgifter. Eftersom fakturaköp vanligtvis undantas från kreditprövningskravet i konsumentkreditlagen behövs ingen kreditprövning.⁶ Istället körs de lämnade uppgifterna mot databasen och en bedömning av individens betalningsbenägenhet görs. Konsumenten erbjuds sedan olika betalningsalternativ.

Även om konsumenten valt att betala via faktura, kommer sedan ofta en möjlighet att delbetala. På den första fakturan erbjuds en möjlighet att betala mindre än den totala summan, vilket automatiskt gör om fakturan till en delbetalning med ränta och aviavgift på vad som nu blivit ett avbetalningsköp.

Även om beloppet på en enskild faktura kan vara lågt, kan en konsument bygga upp stora skulder genom att kontinuerligt välja avbetalningsköp som måste betalas av under lång tid. För konsumenterna med små marginaler kan sådana åtaganden riskera att leda till överskuldssättning.

⁶ Fakturakrediter undantas lagen om krediten är räntefri, ska betalas inom tre månader och enbart en obetydlig avgift tillkommer, som till exempel en aviavgift.

3.1.2 Offentligrättsliga skulder

Hushållens skulder och betalningsproblem uppstår inte bara i relation till näringsidkare och kreditgivare utan också i relation till den offentliga sektorn. Vanliga skuldposter hos Kronofogdemyndigheten är TV-licensavgifter, felparkeringsavgifter, fordonsskatter, studiemedel, skatteskulder och underhållsskulder. Majoriteten av skulderna till det offentliga registreras som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten.

Det totala skuldbeloppet hos Kronofogdemyndigheten är större för enskilda mål (e-mål) än för allmänna mål (a-mål). Men antalet allmänna mål är betydligt fler än antalet enskilda mål. Det kan till stor del förklaras av att skulder till det offentliga ofta är löpande och att varje förfallen betalning registreras som ett mål. När Försäkringskassan till exempel restför obetalt underhållsstöd för fem månader, registreras det som fem olika mål hos Kronofogdemyndigheten. Men Kronofogdemyndighetens statistik visar också att det finns nästan dubbelt så många gäldenärer med enbart allmänna skulder som gäldenärer med enbart enskilda skulder. Att ge en bild av skulderna till det offentliga är därför viktigt.

Tabell 3.1 Gäldenärer med A och E-mål (2011)⁷

Mål	Antal gäldenärer
Enbart A-mål	189 906
Enbart E-mål	96 914
Både A och E-mål	131 708

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Uppkomst av allmänna skulder

Det finns ett stort antal olika typer av skulder som individer kan ha till staten. En del av skulderna uppkommer på grund av brott mot lagar och regler och uteblivna betalningar av böter och avgifter. Skulder kan också uppkomma i det offentligrättsliga systemet. Exempel på sådana är studieskulder och bostadsbidragsskulder. Systemen är ofta inkomstrelaterade och inte tillräckligt flexibla för att kunna hantera situationer där en individ har skiftande inkomster. Två exempel där det ofta blir fel är bostadsbidrag och

⁷ Siffrorna gäller per 2011-12-31.

underhållsstöd. När det gäller bostadsbidragen baseras bidragsnivån på framtida inkomster. När den verkliga inkomsten sedan kontrolleras kan även små förändringar från den uppskattade inkomsten ge upphov till återkrav och eftersom denna grupp ofta har små marginaler kan kraven bli svåra att hantera.

Vid fastställelse av återbetalning av underhållsstöd baseras nivån däremot på senast taxerade inkomst. För många kan en nästan två år gammal inkomst vara mycket missvisande för den aktuella inkomstnivån.

I detta avsnitt kommer vi att beskriva de vanligaste allmänna skulderna och hur de uppkommer.

Tabell 3.2 nedan visar ett antal vanligt förekommande allmänna skulder hos Kronofogdemyndigheten. De enskilda skulderna finns inte uppdelade efter typ i Kronofogdemyndighetens register och det går inte att få ut siffror på olika skuldyper. Två typer av vanligt förekommande enskilda mål härstammar emellertid från offentliga system och kommer också att diskuteras i texten, nämligen skulder som gäller återbetalning av bostadsbidrag och återkrav av studiemedel.

Tabell 3.2 Några vanliga skulder hos Kronofogdemyndigheten, A-mål

31 december 2012

Skuldtyp	Antal gäldenärer	Skuldbelopp (mnkr)	Skuld/ gäldenär (kr)	Unika gäldenärer (10 juni 2013)*
TV-avgift	104 085	1 117	10 732	15 168
Skattekontot	94 370	18 209	192 953	36 899
Studiemedelsavgiften	89 984	1 077	11 969	13 638
Fordonsskatt	69 211	454	6 560	11 645
Underhållsstöd	42 952	1 326	30 872	4 290
Felparkeringsavgift	39 905	627	15 712	1 923

Källa: Kronofogdemyndigheten.

* Gäldenärer som endast hade angiven skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Skulder för obetald radio- och tv-avgift är vanligt förekommande i alla åldersgrupper, men annars finns skillnader mellan de olika grupperna. För ungdomar mellan 18 och 25 år är skulder för felparkering vanligast. För gruppen 26–64 år gäller den vanligaste skulden underhållsstöd. För dem över 65 år, efter obetalda radio- och tv-avgifter, skatteskulder vanligast.

Värt att notera är att antalet unika gäldenärer för TV-avgifter, skatter, studiemedelsavgift och fordonsskatt uppgick till 77 350 personer den 13 juni 2013. Dessa utgör ungefär en sjättedel av alla skuldsatta i tabellen.

I flera fall går det att hantera skulderna innan de hamnar hos Kronofogdemyndigheten genom överenskommelser med den berörda myndigheten. Flera myndigheter har möjlighet att lägga upp en betalningsplan om gäldenären saknar betalningsförmåga. Detta kräver dock att gäldenären själv är aktiv och kontaktar de olika fordringsägarna (myndigheterna).

I detta avsnitt beskriver vi kort några vanliga stöd och skulder.

Radio- och tv-avgift

*Grundläggande statistik*⁸

- 3 469 000 betalade Radio-och tvavgift 2011
- 104 085 personer fanns hos Kronofogdemyndigheten med obetalda tvavgifter
- Summan av obetalda skulder uppgick till 1 117 miljoner kronor, inklusive Kronofogdemyndighetens avgifter
- Antal mål var 817 523
- Den genomsnittliga skulden per gäldenär var 10 732 kronor
- Genomsnittlig skuld per mål var 1 366 kronor, inklusive Kronofogdemyndighetens avgift
- 15 168 gäldenärer hade enbart en skuld för TV-avgift och ingen annan skuld hos Kronofogdemyndigheten (10 juni 2013)

Radiotjänst i Kiruna AB har enligt avtal med staten ett uppdrag att hantera inkasseringen av avgiften samt bedriva avgiftskontroll. Verksamheten regleras i lag (1989:41) om finansiering av radio- och TV i allmänhetens tjänst. Avgiften ska betalas av alla företag och hushåll som har tv-mottagare. Som tv-mottagare räknas tv, digital-box, dator eller surfplatta med internetuppkoppling, video med kanalväljare och inspelningsbar dvd-spelare. Radiotjänst genomför

⁸ Källa: Kronofogdemyndigheten (31 dec 2012 om inget annat anges).

avgiftskontroller genom telefonsamtal, brevutskick eller personliga besök. Avgiften går till Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio och är sedan 2009, 2 076 kronor per år och kan delas upp i mindre betalningar. Radiotjänst skickar två påminnelser till den som inte betalat avgiften. Den första påminnelsen kostar 75 kronor. Om beloppet inte betalas kostar den andra påminnelsen 40 procent av beloppet på den första räkningen. Om man inte betalat efter två påminnelser skickas räkningen till Kronofogdemyndigheten och då påförs en grundavgift om 600 kronor.

Huvudsakliga problem

Att ett stort antal gäldenärer har skulder rörande radio- och tv-avgiften beror enligt Radiotjänst till stor del på det stora antalet kunder (nästan 3,5 miljoner). Ungefär tre procent av dessa har i dag skulder hos Kronofogdemyndigheten (104 085). Dock är det troligt att många hushåll som har små marginaler upplever att avgiften är lätt att prioritera bort. Hushållen kan fortsätta se på tv, även om avgiften inte har betalats.⁹

Skattekontot

Grundläggande statistik¹⁰

- 94 370 personer fanns hos Kronofogdemyndigheten med obetalda skatteskulder
- Summan av obetalda skulder uppgick till 18 209 miljoner kronor
- Antal mål var 307 917
- Den genomsnittliga skulden per gäldenär var 192 953 kronor
- Genomsnittlig skuld per mål var 59 136 kronor
- 36 899 gäldenärer hade enbart en skuld på skattekontot och ingen annan skuld hos Kronofogdemyndigheten (10 juni 2013)

⁹ Radiotjänst samt Konsumentverket PM 2003:04.

¹⁰ Källa: Kronofogdemyndigheten (31 dec 2012 om inget annat anges).

Om skatter och avgifter inte betalas i tid uppkommer ett underskott, en skuld, på skattekontot. På underskottet tillkommer en kostnadsränta. Om en individ har ett underskott på minst 100 kronor skickar Skatteverket en betalningsuppsmaning. Om underskottet är 2 000 kronor eller högre skickas ett betalningskrav. Om skulden (över 2 000 kronor) är kvar efter nästa avstämning, normalt vid kommande månadsskifte, skickas skulden till Kronofogdemyndigheten för indrivning. En skatteskuld preskriberas normalt efter fem år.¹¹

Huvudsakliga problem

Konsumentverket menar att okunskap är en viktig förklaring till att skatteskulder uppkommer. Detta är särskilt vanligt när det gäller enskilda företagare, där den personliga ekonomin sammanblandas med verksamhetens ekonomi. Många saknar kunskap om regelverken och skillnaden mellan att vara anställd och att vara egen företagare och därmed själv behöva betala in skatter och avgifter, kan upplevas som stor och oförståelig.¹²

Studiemedelsavgift

*Grundläggande statistik*¹³

- 467 156 personer fick studiemedel 2012
- År 2012 utbetalades totalt 24 091,6 miljoner i studiemedel
- I slutet av 2012 fanns 1 241 893 återbetalningsskyldiga låntagare registrerade i Centrala studiestödsnämndens register med en total studieskuld på 194 miljarder kronor
- Av de återbetalningsskyldiga låntagarna fanns 89 984 personer hos Kronofogdemyndigheten. Detta motsvarar 7,2 procent av antalet återbetalningsskyldiga låntagare
- Summan av obetalda återkrav uppgick till 1 077 miljoner kronor

¹¹ Skatteverket.

¹² Konsumentverket (2003).

¹³ Källa: Kronofogdemyndigheten (31 dec 2012 om inget annat anges).

- Antal mål var 167 451
- Den genomsnittliga skulden hos Kronofogdemyndigheten per gäldenär var 11 969 kronor
- Genomsnittlig skuld per mål var 6 432 kronor
- 13 638 gäldenärer hade enbart en skuld för studiemedelsavgift och ingen annan skuld hos Kronofogdemyndigheten (10 juni 2013)

En studerande på eftergymnasial nivå kan få studiemedel under högst 240 veckor, motsvarande sex års heltidsstudier. För studier på grundskolenivå varierar tidsgränsen för rätt till studiemedel mellan 40 och 100 veckor och på gymnasial nivå kan studiemedel beviljas under högst 80 eller 120 veckor beroende på den studerandes utbildningsbakgrund.

Ansökan om studiemedel görs till Centrala studiestödsnämnden (CSN). Efter avslutade studier ska studielånet återbetalas.

Det belopp som ska betalas tillbaka beror på skuldens storlek, räntan och återstående återbetalningstid. Årsbeloppet beräknas så att återbetalningen ökar med två procent varje år fram tills skulden är avbetald. Årsbeloppet får sättas ned om låntagaren har låg inkomst eller om det finns synnerliga skäl.¹⁴ Dessutom kan årsbeloppet sättas ned om låntagaren på nytt börjar studera med studiemedel eller får utbildningsbidrag för doktorander.

Årsbelopp och avgifter som inte betalas tillbaka i tid får tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag. Dessa registreras som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten. Studielån kan också sägas upp till omedelbar betalning om låntagaren har fått påminnelser och krav och trots detta inte betalat förfallna årsbelopp och avgifter.¹⁵ Obetalda studieskulder registreras som allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten.

Om en studerande fått mer studiestöd än vad han eller hon har rätt till, kommer Centrala studiestödsnämnden att kräva tillbaka pengarna. Återkrav kan man få om man avbrutit sina studier, tagit färre poäng än vad man skrivit i sin ansökan eller om man tjänat över gränsen för fribeloppet. Siffror från Centrala studiestödsnämnden

¹⁴ Synnerliga skäl är exempelvis beroende av försörjningsstöd, aktivitetsersättning eller sjukersättning.

¹⁵ 27 a § Lag (1999:1395).

visar att 19 procent av samtliga återkrav var överförda till Kronofogdemyndigheten år 2012.

Om man inte betalar tillbaka ett återkrav i tid, skickar Centrala studiestödsnämnden en påminnelse. Betalas inte påminnelsen skickas ett kravbrev. CSN tar inte ut några avgifter för påminnelsen eller kravet, till skillnad från påminnelser och krav på de ordinarie lånen. Om kravet inte betalas ansöker CSN om ett betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten skickar sedan ett föreläggande till gäldenären. Betalas inte skulden fastställs den i ett utslag för att sedan drivas in. För indrivning tillkommer ytterligare en avgift på 600 kronor.¹⁶

Huvudsakliga problem

Under 2012 inledde Centrala Studiestödsnämnden och Kronofogdemyndigheten ett förebyggande arbete för att minska antalet obetalda studieskulder och återkrav. I april 2013 publicerade de båda myndigheterna en gemensam slutrapport kring sitt gemensamma projekt.¹⁷ Bland annat har de identifierat att antalet låntagare som använt möjligheten att nedsätta årsbeloppet på grund av låga inkomster, har minskat. CSN menar att det antagligen finns ett flertal personer som inte söker nedsättning, trots att de skulle ha rätt till det.

Ett annat problem återfinns i vuxenutbildningen på grundskolenivå.¹⁸ De flesta som studerar på grundläggande nivå fortsätter sina studier på gymnasial nivå. För många, framför allt på den grundläggande nivån, utgjorde olika former av bidrag en väsentlig del av försörjningen då mer än hälften saknade inkomst från arbete under året. Studerande på grundläggande nivå lever dessutom ofta i familjer med svag ekonomi, vilket gör det svårare att få ekonomiskt stöd från familjen under studietiden. Hälften av dem som studerar på grundläggande nivå inom Komvux har studiemedel från Centrala studiestödsnämnden och drygt en tredjedel av dem med studiemedel tar studielån. Även om andelen som lånar är begränsad får många problem med att betala tillbaka sina lån. Återbetalningsproblemen är störst för dem som inte fortsätter studierna efter den grund-

¹⁶ Centrala studiestödsnämnden

¹⁷ Centrala studiestödsnämnden och Kronofogdemyndigheten (2013): *Slutrapport Samverkansprojektet CSN/KFM*.

¹⁸ Vilket redogörs för i SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

läggande nivån. Bland dem som enbart studerar på grundläggande nivå är det mer än hälften som någon gång får ett krav på betalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Betalningsproblemen är ofta långvariga, trots att studieskulderna är relativt små. Den främsta förklaringen är mycket låga inkomster efter avslutad utbildning. Många låntagare ansöker inte heller om nedsättning av det belopp som ska betalas, trots att sådan nedsättning kan medges för den som har låg inkomst.

I rapporten från Delegationens mot felaktiga utbetalningar: *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetsystemen – resultat från expertseminarier* (2007) framhölls bland annat att ett vanligt fel var att Centrala studiestödsnämnden fick felaktiga inkomstuppgifter från studenter, bland annat för att den inkomst som ska lämnas i samband med en ansökan om studiemedel är beräknad inkomst, vilket gör det lätt att göra en felaktig uppskattning och sedan glömma att anmäla sin faktiska inkomst.

Studiehjälp, ersättning under gymnasiestudier för 16–19-åringar, å 1 050 kronor per månad (10 månader per år) utbetalas utan föregående ansökan men det krävs närvaro i gymnasieskolan. Under 2012 fattade Centrala studiestödsnämnden 20 800 beslut om återkrav efter uppgifter om ändrade förhållanden, till exempel ogiltig frånvaro. Det är en uppgång med 1 200 beslut jämfört med 2011. Ungefär en femtedel av dessa hamnar hos Kronofogdemyndigheten eftersom de studerande eller deras föräldrar/vårdnadshavare inte kan betala tillbaka.¹⁹

Underhållsstöd

*Grundläggande statistik*²⁰

- Ungefär 500 000 barn hade särlevande föräldrar 2011. Av dessa fick nästan hälften någon form av underhållsstöd från Försäkringskassan.²¹
- 137 329 föräldrar var bidragsskyldiga till Försäkringskassan 2012.

¹⁹ Centrala studiestödsnämnden och Kronofogdemyndigheten (2013): *Slutrapport Samverkansprojektet CSN/KFM*.

²⁰ Källa: Kronofogdemyndigheten (31 dec 2012 om inget annat anges).

²¹ Delic (2012).

- 42 952 personer fanns hos Kronofogdemyndigheten med obetalda underhållsstöd.
- Summan av obetalda skulder uppgick till 1 326 miljoner kronor.
- Antal mål var 1 421 347.
- Den genomsnittliga skulden per gäldenär var 30 872 kronor.
- Genomsnittlig skuld per mål var 933 kronor.
- 4 290 gäldenärer hade enbart en skuld för underhållsstöd och ingen annan skuld hos Kronofogdemyndigheten (10 juni 2013).

I föräldrabalken finns uttryckliga bestämmelser om föräldrars underhållsskyldighet. Där står att föräldrar ska svara för underhåll åt barnen efter vad som är skäligt, både ur barnets och ur föräldrarnas synpunkt. Underhållsskyldigheten gäller oavsett om föräldrarna lever tillsammans eller inte. Särlevande föräldrar avgör själva om de vill reglera underhållsskyldigheten på egen hand, i enlighet med de civilrättsliga reglerna om underhåll i föräldrabalken, eller om de vill reglera underhållet genom Försäkringskassan, i enlighet med de offentligrättsliga reglerna om underhållsstöd i socialförsäkringsbalken. I praktiken har inget av de två regelverken företrädde, men den bakomliggande tanken är att föräldrarna i första hand ska avgöra underhållsfrågan på egen hand, i enlighet med de civilrättsliga reglerna.²²

Underhållet ska betalas till den förälder där barnet är varaktigt boende, det vill säga där barnet är folkbokfört.

Regleras underhållet mellan föräldrarna kallas det för underhållsbidrag. Föräldrarna kan komma överens om ett valfritt belopp eller beräkna beloppet enligt de regler som finns i föräldrabalken. Beloppet ska bero på både föräldrarnas aktuella inkomst och barnets behov. I de fall avtal inte kan ingås frivilligt, fastställs beloppet i domstol. Om den bidragsskyldige inte betalar bidraget, bli denne skuldsatt till barnet.²³

Regleras underhållet genom Försäkringskassan kallas det underhållsstöd. Stödet finns i dag i tre former: helt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende.

²² Delic (2012).

²³ Försäkringskassan.

I de fall den betalningsskyldige föräldern, den som inte är varaktigt boende med barnet, inte betalar något underhållsbidrag, kan boföräldern, den förälder där barnet är skrivet, ansöka om helt underhållsstöd från Försäkringskassan. Detta uppgår för närvarande till 1 273 kronor per månad. När stödet infördes beräknades det motsvara hälften av kostnaderna för barnet som kvarstår efter att barnbidraget räknats in. Förutom en höjning på 100 kronor 2006 har nivån på underhållsstödet varit konstant sedan det infördes.²⁴

Om den betalningsskyldige föräldern betalar ett underhållsbidrag som är lägre än 1 273 kronor kan boföräldern ansöka om ett utfyllnadsbidrag. Försäkringskassan betalar då ut mellanskillnaden mellan underhållsbidraget och de 1 273 kronor som är underhållsstödet. Utfyllnadsbidraget leder inte till någon återbetalningsskyldighet, om den betalningsskyldige föräldern betalar sin del av summan, utan lämnas som ett rent stöd.

Om barnet bor växelvis hos båda föräldrarna kan båda ansöka om underhållsstöd vid växelvis boende. Stödet uppgår då till maximalt 636 kronor per barn och månad. Stödet leder inte till någon återbetalningsskyldighet, eftersom ingen av föräldrarna är bidragsskyldig.

Även om den ursprungliga tanken var att föräldrarna skulle avgöra underhållet på egen hand väljer ändå ett stort antal föräldrar att gå genom Försäkringskassan (se statistikrutan ovan).

År 2012 var 137 329 föräldrar bidragsskyldiga för underhållsstöd. Försäkringskassan har dock arbetat för att flera föräldrar ska komma överens om bidragsbeloppet på egen hand och antalet bidragsskyldiga har därför minskat stadigt sedan 1999, då antalet bidragsskyldiga var 237 026.²⁵

Målet med underhållsstödet är att understryka att båda föräldrarna har det ekonomiska ansvaret för barnet. Det innebär att den betalningsskyldige föräldern blir, efter förmåga, återbetalningsskyldig till Försäkringskassan. Återbetalningsskyldighet uppkommer enbart i de fall Försäkringskassan betalat ut helt underhållsstöd.

Den betalningsskyldiga föräldern ska återbetala en viss procent-sats av sin årsinkomst till Försäkringskassan, dock max 1 273 kronor per månad och barn. Som årsinkomst räknas den senast taxerade inkomsten, vilket i praktiken kan innebära inkomsten två år tidigare.

²⁴ Interpellation 2011/12:391. Riksdagen.

²⁵ Försäkringskassan.

Föräldern gör först ett grundavdrag på 100 000 kronor, vilket innebär att de som tjänar under grundavdraget inte behöver betala något alls. Om föräldern under en period inte kan betala det belopp som beräknats kan han eller hon ansöka om anstånd. Detta sker till exempel om föräldern blir sjuk. Anståndet betyder enbart att betalningarna skjuts upp.

Om föräldern inte betalar återbetalningsbeloppet hamnar han eller hon i skuld till staten. Senast fem månader efter att beloppet skulle ha betalats lämnas skulden till Kronofogdemyndigheten. När skulden hamnat hos Kronofogdemyndigheten tillkommer också kostnader i samband med indrivningen. Varje obetalt månadsbelopp registreras som en enskild skuld, vilket kan förklara att antalet mål är väldigt högt.

Skulder hos försäkringskassan preskriberas vanligen efter fem år. Tiden förlängs dock om gäldenären beviljats anstånd.

Huvudsakliga problem

Underhållsstödet är en vanligt förekommande skuld hos Kronofogdemyndigheten, och enligt siffror från Kronofogdemyndigheten har antalet återkommande gäldenärer ökat sedan 2007. En stor del av gäldenärerna är dessutom återkommande. Tabell 3.3 nedan visar antalet gäldenärer med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp.

Tabell 3.3 Andelen återkommande gäldenärer med skulder till följd av obetalda betalningsbelopp, 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Antal inkomna gäldenärer	38 890	35 459	38 432	37 011
Varav antal återkommande gäldenärer	16 651	26 478	25 468	26 245
Andel återkommande gäldenärer	43 %	75 %	66 %	71 %

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Antalet gäldenärer hos Kronofogdemyndigheten tyder på att återbetalningssystemet inte fungerar tillfredsställande. År 2012 fanns nästan 43 000 gäldenärer med obetalda underhållsstödsskulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten.

Ett av de största problemen är att inkomstuppgifterna som ligger till grund för återbetalningsförmågan ofta är felaktiga. Den

bidragsskyldiges betalningsförmåga ska tas i anspråk vid beräkning av underhållsbeloppet. Förmågan beräknas på den senast taxerade inkomsten, vilken kan avse förhållanden så långt som två år tillbaka i tiden, vilket innebär att individer med inkomster som har fallit sedan taxeringstillfället kan få svårt med betalningarna (underhållsbidraget, å andra sidan, baseras på den aktuella inkomsten).²⁶

Bostadsbidrag

*Grundläggande statistik*²⁷

- 2010 fick 235 304 svenskar bostadsbidrag
- Totalt utbetalades 3 425 miljoner i bostadsbidrag
- Den genomsnittliga inkomsten för samtliga som mottog bostadsbidrag år 2010 var 99 398 per år
- Det genomsnittliga bidraget var på 1 652 kronor i månaden
- 91 704 personer som fått bostadsbidrag 2010 blev återbetalningsskyldiga
- Det totala återbetalningsbeloppet var 443 miljoner kronor

År 2012 fick 178 066 hushåll bostadsbidrag. Den genomsnittliga bidraget för ett hushåll med barn var 2 425 per månad. För hushåll utan barn var det genomsnittliga bidraget på 883 kronor per månad.

Bostadsbidraget söks i förskott och beräknas på den förväntade årsinkomsten. Det slutgiltiga bidraget bestäms i efterhand när taxeringen är klar för det år då bidraget betalades ut. Om inkomsterna var lägre än väntat kan bidragsmottagaren få bidrag i efterskott. Om inkomsterna däremot var högre än väntat blir mottagaren återbetalningsskyldig. Bostadsbidraget beräknas per kalenderår och inkomsten anses vara lika fördelad över årets alla månader. Den som har fått för mycket preliminärt bidrag utbetalt ska betala tillbaka detta senast den 30 september året efter det året då bidraget utbetalades. I de fall en individ har låga inkomster och inte kan betala av hela beloppet, kan Försäkringskassan upprätta en betalningsplan. I dessa fall krävs att mottagaren av bostadsbidraget tar

²⁶ SOU 2011:51.

²⁷ Källa: Kronofogdemyndigheten (31 dec 2012 om inget annat anges).

kontakt med Försäkringskassan. Om ingen kontakt tagits och om skulden inte betalats, kan Försäkringskassan välja att göra avdrag på framtida utbetalningar. Om inga avdrag är möjliga kan Försäkringskassan ansöka om utmätning hos Kronofogdemyndigheten.

Huvudsakliga problem

Skulder som uppkommit på grund av erhållet bostadsbidrag tillhör inte de allmänna målen. Försäkringskassan ansöker om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten i varje enskilt fall, och skulden handläggs som ett enskilt mål avseende verkställighet.²⁸ I de flesta fall löser Försäkringskassan dessa skulder genom kvittning, det vill säga mot framtida betalningar, vilket i sig kan leda till betalningssvårigheter. Bostadsbidragen kan alltså ändå vara en bidragande faktor för de hushåll som råkat illa ut. Dessa skulder uppkommer också i det offentlighetsliga systemet, varför vi bedömer att det är intressant att nämna dem i detta avsnitt.

De hushåll som har rätt till bostadsbidrag har små inkomster och ofta små marginaler. Många av dem har också osäkra anställningar, vilket gör att det kan vara svårt att förutse framtida inkomster. Om den faktiska inkomsten var högre än den angivna inkomsten leder det till återkrav. Om inkomsten minskat sedan återkravsåret kan det vara väldigt svårt att betala återkravet med påföljd att det slutligen går till Kronofogdemyndigheten för indrivning.²⁹

3.2 Villkor på kreditmarknaden

Nedan redogörs för delar av det juridiska regelverk och den institutionella struktur som finns i Sverige för att kreditmarknaden ska fungera tillfredsställande och för att hantera fenomen som överskuldssättning.

Först beskrivs avtalsfriheten och den lagstiftning som begränsar avtalsfriheten. Denna lagstiftning har tillkommit för att skydda konsumenten som i många fall är avtalets svagare part. Ansvaret för

²⁸ Att bostadsbidragen handläggs som enskilda mål beror på att det saknas särskild föreskrift om att beslut om återbetalning får verkställas direkt.

²⁹ Konsumentverket (2003).

tillsyn av att reglerna efterföljs ligger på ett antal olika myndigheter.

3.2.1 Avtalsfrihet och konsumentskydd

Avtalsrätten är en central del i civilrätten och fokuserar bland annat på hur avtal kommer till stånd. I Avtalslagens³⁰ första paragraf står det som är lagens huvudmening: att ingångna avtal är bindande, både för den som erbjudit avtalet och den som svarat på det. Det finns dock undantagsfall, där avtal ogiltigförklaras. Det gäller till exempel om avtal ingåtts under tvång, eller om någon utnyttjat en annans oförstånd eller beroende ställning för att få till stånd ett avtal.

Utöver Avtalsrätten finns den fastslagna privaträttsliga principen om avtalsfrihet. Avtalsfrihet består av rätten att avstå från att ingå avtal, rätt att välja avtalspart och rätt att bestämma avtalets innehåll. Det innebär att alla har rätt att välja vilka avtal de vill ingå och med vem. Parterna bestämmer också fritt vad som ska avtalas. När avtalet har ingåtts måste båda parter se till att avtalet fullföljs och om någon av parterna inte fullföljer har ett avtalsbrott begåtts.

Avtalsfriheten är dock inte absolut och flera avtalsformer styrs av tvingande regler. Det gäller till exempel avtal som innebär risk för personskador eller miljöförstöring eller avtal som strider mot allmänna intressen. Ett flertal lagar som inskränker avtalsfriheten har tillkommit för att skydda konsumenter.

Bland andra följande lagar reglerar avtalsfriheten på området som rör hushållens skuldsättning:

- *EU-direktiv om konsumentkrediter*. Ett fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att alla medlemsländer har samma regler. Länderna kan inte heller tillämpa strängare regler än de som gäller enligt direktivet.
- *Konsumentkreditlagen (2010:1846)*. Reglerar bland annat innehåll i marknadsföring och information till konsumenter. Lagen ställer också krav på kreditprövning och att kredit enbart får lämnas till en konsument som har återbetalningsförmåga.
- *Lagen om bank och finansieringsrörelse (2004:297)*. Reglerar kreditinstitutens tillstånd.

³⁰ Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrätten.

- *Marknadsföringslagen (2008:486)*. Om de särskilda reglerna kring marknadsföring av krediter i konsumentkreditlagen inte följs, tillämpas marknadsföringslagens bestämmelser om förbud och åläggande.

3.2.2 Lagstiftning rörande konsumentkrediter

EU-direktiv

För att ta steg mot en gemensam finansiell marknad inom EU, beslutade EU-parlamentet om ett nytt konsumentkreditdirektiv i januari 2008. Direktivet är ett så kallat fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att alla medlemsländer ska se till att implementera direktivet så att syftet och samma resultat uppnås. Detta för att skapa rättvisa konkurrensvillkor mellan länder och minska administrativa kostnader för företag som är verksamma i flera länder. EU-direktivet gäller inte lån under 200 euro, över 75 000 euro, bolån och fakturakrediter. Fakturakrediter omfattas dock av svensk lag, inom ramen för de undantag som angetts tidigare.³¹ Direktivet ställer till exempel krav på vilken typ av information som kreditgivare ska lämna till konsumenter. Direktivet innebär också att ett enskilt land inte kan införa strängare regler än de som gäller enligt direktivet.

I och med EU-direktivet skapades en ny konsumentkreditlag i Sverige (se nedan). I Sverige valde man att låta den svenska lagstiftningen ha ett bredare tillämpningsområde än direktivet. Därför omfattar den svenska lagen även lån under 200 euro och över 75 000 euro.

I Sverige skulle det vara möjligt att införa andra regler när det gäller lån under 200 euro eller över 75 000 euro, utan att det skulle strida mot direktivet.

Konsumentkreditlagen

Konsumentkreditlagen (2010:1846) gäller kredit som en näringsidkare lämnar eller erbjuder en konsument. Den gäller exempelvis blanco-lån och bolån, men också vid köp av varor och tjänster på kredit och avbetalning. Lagen är tvingande till konsumentens förmån.

³¹ Fakturakrediter som betalas inom tre månader och där beloppen är små.

Kreditgivaren får alltså inte erbjuda konsumenten sämre villkor än vad som anges i lagen.

Lagen fastställer att näringsidkare ska iaktta god kreditgivnings-sed och ta tillvara konsumentens intressen.

Näringsidkaren ska lämna information om den effektiva räntan i marknadsföringen. Om näringsidkaren, utöver information om den effektiva räntan, lämnar annan sifferinformation ska följande information dessutom lämnas i marknadsföringen, enligt 7 §:

- Krediträntan, med angivande av om den är bunden eller rörlig,
- Avgifter och andra kostnader som utgör en del av kreditkostnaden,
- Kreditbeloppet,
- Kreditavtalets löptid,
- Det sammanlagda beloppet som ska betalas av konsumenten och storleken på avbetalningarna
- Kontantpriset och kontantinsats som krävs vid kreditköp

Innan avtal ingås ska näringsidkaren se till att konsumenten får det, enligt EU-direktivet, standardiserade informationsbladet (Standardiserad konsumentkreditinformation). Om ovanstående information inte lämnas till konsumenten tillämpas marknadsföringslagen (se nedan).

Enligt konsumentkreditlagens 12 § ska näringsidkaren pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. Krediten får enbart beviljas de konsumenter som har ekonomiska förutsättningar att fullgöra avtalet.

Kreditavtalet ska nedtecknas i en varaktig form som är tillgänglig för konsumenten. I avtalet ska bland annat anges samtliga uppgifter nämnda ovan (7 §) och uppgifter om till exempel hur man säger upp kreditavtalet, förekomst av ångerrätt, påföljder av dröjsmål samt tillsynsmyndighet.

Konsumenten har enligt lagen 14 dagars ångerrätt från den dag då avtalet ingås, dock tidigast den dag då all dokumentation rörande kreditavtalet kommit konsumenten tillhanda.

Våren 2013, samtidigt som utredningen om överskudsättning pågick, kom också en departementsskrivelse (Ds 2013:17) med ett

förslag om ändring av konsumentkreditlagen. Den 4 november 2013 kom regeringens proposition (2013/14:34 Sanktionsavgift vid bristande kreditprövningar). I propositionen föreslås att Konsumentverket, som är tillsynsmyndighet över vissa finansiella institut, ska kunna ta ut en straffavgift av näringsidkare som inte gör tillräckliga kreditprövningar. Straffavgiften kompletterar de existerande sanktionsmöjligheterna, varning och föreläggande om att upphöra att lämna krediter.³²

God kreditgivningssed

I konsumentkreditlagen står det följande i 6 § rörande god kreditgivningssed:

Näringsidkaren ska i sitt förhållande till konsumenten iaktta god kreditgivningssed. Näringsidkaren ska därvid ta tillvara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg och ge de förklaringar som konsumenten behöver.

I Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2011:1) diskuteras begreppet mer ingående. Här står bland annat att näringsidkaren ska ta hänsyn till att ett kreditavtal kan ha stor påverkan för den enskildes ekonomiska förhållanden. Näringsidkaren ska därför se till att konsumenten har all nödvändig information och förståelse om låneavtalets villkor för att kunna avgöra om kreditavtalet passar hans eller hennes ekonomiska situation. Denna förklaringskyldighet innebär inte att näringsidkaren har rådgivningskyldighet gentemot konsumenten. Det är i huvudsak konsumenten som, genom att ställa frågor, förväntas styra informationsinnehållet. Näringsidkaren bör dock avråda konsumenten från att ingå kreditavtal om det finns omständigheter som tyder på att avtalet skulle vara ofördelaktigt för konsumenten. Näringsidkaren ska informera konsumenten om det finns risk för stora skuldsättningsproblem och försäkra sig om att konsumenten har förstått avtalet och vad det innebär.³³ Det är dock svårt att säga något om i vilken utsträckning detta sker i praktiken.

³² Se kapitel 5 *Strategi mot överskuldsetting* för en beskrivning av propositionen.

³³ Se Anderson och Korling (2012), Finansmarknadskommitténs rapport nr 10, för analys och diskussion om konsumentinformation på området för finansiella tjänster.

Lagen om Bank och finansieringsrörelse

Lagen om bank och finansieringsrörelse (2004:297) innehåller olika bestämmelser om bank- och finansieringsrörelser, bland annat en definition av vad de båda rörelserna innebär.

Av lagen framgår vilka krav som banker och kreditmarknadsföretag har att uppfylla, bland annat gäller det övergripande krav på soliditet, likviditet och att respektive rörelse ska drivas på ett sätt som är sunt.

I lagen finns bestämmelser om vilka rörelser som är tillståndspliktiga. I regel gäller att all bank- och finansieringsrörelse måste ansöka om tillstånd hos Finansinspektionen. Vissa typer av verksamhet undantas dock från tillståndsplikten. Bland annat krävs inte tillstånd för utgivning av elektroniska pengar³⁴ eller tillhandahållande av betaltjänster. Dessa två verksamheter regleras istället enligt särskild lagstiftning.³⁵ Företag som tillhandahåller finansiering i samband med försäljning av varor eller tjänster och som inte har som huvudsakligt ändamål att driva finansiell verksamhet undantas också från tillståndsplikten.

Enligt lagen om bank och finansieringsrörelse är konsumentkrediter alltså inte tillståndspliktiga. I april 2013 kom dock en departementsskrivelse där även vissa typer av konsumentkrediter föreslås bli tillståndspliktiga. Till dessa hör snabblånen. Om lagen införs kommer även snabblåneföretagen att stå under Finansinspektionens tillsyn, vilket enligt promemorian kommer att öka konsumentskyddet.

Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen (2008:486) ska skydda konsumenten mot vilseledande, aggressiv och annan typ av otillbörlig marknadsföring. I lagen finns bestämmelser om vad som anses utgöra otillbörlig marknadsföring. Bland annat finns förbud mot vilseledande marknadsföring.

I Konsumentkreditlagen finns särskilda bestämmelser om marknadsföring vid kreditgivning. Om dessa inte följs tillämpas marknadsföringslagens bestämmelser om förbud och åläggande (med undantag för § 29–36). Enligt marknadsföringslagen kan näringsidkaren

³⁴ Till exempel kreditkort.

³⁵ Se Finansinspektionens författningssamling FFFS 2010:3 samt lag (2011:755) om elektroniska pengar.

bland annat åläggas förbud mot viss marknadsföring eller åläggas att lämna information.

Prisinformationslagen

Ytterligare en lag som styr information till konsumenter är prisinformationslagen (2004:347). Lagen har till ändamål att främja god prisinformation till konsumenter. Lagen säger bland annat att prisinformation ska lämnas genom uppgift om varans pris och jämförpris. Jämförpris behöver inte alltid uppges för andra produkter än varor.

Prisinformation ska vara korrekt och tydlig. Om extra avgifter eller kostnader kan tillkomma, ska detta anges.

Lagen om oskäliga avtalsvillkor

Lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden gäller avtal mellan en näringsidkare och en konsument. Lagen säger att en näringsidkare som använder sig av oskäliga villkor (med hänsyn till pris och övriga omständigheter) kan dömas till förbud av Marknadsdomstolen.

Bestämmelser om ocker

I svensk rätt finns två bestämmelser om ocker, dels en civilrättslig i 31 § avtalslagen³⁶, dels en straffrättslig i 9:5 brottsbalken (BrB). Kopplingen mellan den civilrättsliga och den straffrättsliga bestämmelsen är stark.

I avtalslagen stadgas att om någon har begagnat sig av annans trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroendeställning för förmåner, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget, så gäller inte avtalet gentemot den förfördelade.³⁷

Syftet med paragrafen i avtalslagen är att förhindra att någon tillskansar sig uppenbart orimliga ekonomiska förmåner av någon annan genom att utnyttja ett underläge i form av trångmål, oför-

³⁶ Se lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

³⁷ Det följande är hämtat från Grönfors, K. & Dotevall, R., *Avtalslagen*, 4 uppl., 2010, s. 210 ff, Adlercreutz, A & Gorton, L., *Avtalsrätt I*, 13 uppl., 2011, s. 256 ff, Ingvarsson, T., *Ogiltighet och rättsföljd*, 2012, s. 140 ff.

stånd, lättsinne eller beroendeställning hos honom eller henne. Med trångmål förstås bland annat ekonomiskt trångmål. Termen oförstånd avser bristande omdömesförmåga – enfald, oerfarenhet berusning. Lättsinne nämns särskilt i lagtexten som en önskan från lagstiftarens sida att skydda särskilt ”unga personer, som i förhoppningen om blivande arv eller understöd från förmögna släktingar kasta sig i händerna på ockrare”. Lättsinne kan också vara om lånade pengar används för till exempel dyra semesterresor eller hasardspel. Med beroendeställning åsyftas att ett personligt beroendeförhållande missbrukas.

Förmånerna enligt avtalet ska stå i uppenbart missförhållande till värdet av motprestationen. Det krävs alltså en betydande skillnad i värde mellan prestationerna på ömse sidor för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Rättsföljden av ocker är att avtalet är ogiltigt mellan parterna, det vill säga att vardera part är förpliktad att återföra vad han erhållit på grund av avtalet. Den som utsatts för ocker har också enligt allmänna regler rätt till skadestånd.³⁸

I brottsbalken stadgas att den som vid avtal eller någon annan rättshandling begagnar sig av någons trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning till att bereda sig en förmån, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag inte ska utgå, döms för ocker till böter eller fängelse i högst två år.³⁹ Är brottet grovt döms till fängelse, lägst i sex månader, och högst fyra år.

I lagkommentaren till brottsbalken anförs att för att en ocker-situation ska anses föreligga krävs att gärningsmannen har utnyttjat någons svaghet eller underläge. Gärningsmannens förmån ska stå i uppenbart missförhållande till vederlaget. För ockeransvar krävs uppsåt. Även kravet på uppenbart missförhållande ska vara täckt av uppsåt. Vidare sägs i kommentaren att missförhållandena mellan prestation och vederlag för straff enligt brottsbalken ska vara något större än vad som krävs för att avtalet ska vara ogiltigt enligt avtalslagen.

³⁸ Se Grönfors & Dotevall, Avtalslagen s. 214.

³⁹ Det följande är hämtat från Berggren, N-O med flera författare, Brottsbalken. En kommentar, (Zeteo 1 maj 2012.) Kommentarer till 9:5 BrB.

3.2.3 Bedömning av betalningsförmågan

Enligt både lagen om bank- och finansieringsrörelse (2004:297) och konsumentkreditlagen (2010:1846) måste en låntagares betalningsförmåga vara avgörande för om en kredit ska beviljas. Lagen specificerar dock inte vad som ska ingå i en prövning av betalningsförmågan. Enligt Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2011:1) och Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2011:47) ska kreditprövningen syfta till att uppskatta konsumentens nuvarande och framtida återbetalningsförmåga. Detta innebär vanligtvis att kreditgivaren måste ta hänsyn till låntagarens inkomster, tillgångar, utgifter och övriga skulder, samt eventuella borgensåtaganden. Både Konsumentverket och Finansinspektionen klargör att kreditgivare bör bygga bedömningen på ett skriftligt underlag, till exempel en kreditupplysning inhämtad från ett kreditupplysningsföretag. Även om det är lag på kreditprövning har kreditgivaren möjlighet att själv välja hur informationen ska användas. Om en näringsidkare inte följer bestämmelserna om kreditprövning kan Konsumentverket dock förelägga näringsidkare som är under deras tillsyn att upphöra med kreditgivningen.

En del kreditgivare har som affärsidé att rikta in sig på personer med osäker återbetalningsförmåga. Många av dessa har betalningsanmärkningar och får inte lån hos de större kreditinstituten och tvingas därför vända sig till mindre och nischade aktörer. För att få sin verksamhet med ett högre risktagande att gå runt tar dessa aktörer ut högre avgifter och räntor än de mer etablerade instituten.

Kreditgivare har utvecklat statistiska metoder för att försöka uppskatta individers återbetalningbenägenhet. Även om individen uppskattas ha betalningsförmåga finns det alltid en risk att han eller hon kommer välja att inte betala. Med avancerade algoritmer försöker man räkna fram sannolikheten för betalningsinställelse. I modellerna ingår ofta uppgifter om köparens inkomst och skulder, tidigare betalningshistorik samt vissa uppgifter om köparens beteende. Beteendepgifterna kan bland annat innehålla information om vilka produkter som köps. Forskning⁴⁰ och erfarenheter⁴¹ från branschen visar att beteendepgifter⁴² ofta kan vara viktiga för att

⁴⁰ Vissing-Jorgensen (2012).

⁴¹ Milne (2013), Artikel, Financial Times, 2013-03-05.

⁴² Se Jacobsson och Siemiatkowski (2007).

förutspå en kredittagares återbetalningsbenägenhet. Bland de beskrivna beteendevariablerna finns bland annat köparens e-mail adress (adresser från domänerna Hotmail, Yahoo och MSN är korrelerade med sämre återbetalningsförmåga) och tidpunkt på dygnet vid köptillfället (köp som sker under natten ger ökad sannolikhet för betalningsinställelse).

Kreditupplysning i Sverige

Som nämndes ovan bör en kreditprovning baseras på en kreditupplysning. I kreditupplysningen finns framför allt information om individens ekonomiska förhållanden. Det kan också finnas information om civilstånd och folkbokföringsadress. Det är dock inte säkert att individens samtliga kreditengagemang finns tillgängliga hos kreditupplysningsbolaget. Bland annat har kreditupplysningsföretag i Sverige inte snabblåneföretagens utlåning och individers skulder till inkassobolagen i sina register, trots att dessa typer av skulder är intimt förknippade med skuldproblem.

För att bedriva kreditupplysningsverksamhet behövs tillstånd från Datainspektion. I Sverige finns för nuvarande tio kreditupplysningsföretag med rikstäckande personnummer⁴³, vilket innebär att de har information om samtliga svenskar över 15 år.

3.2.4 Myndigheters ansvarsområden

I detta avsnitt beskrivs berörda myndigheters ansvarsområden och tillsyn. De myndigheter som nämns nedan har samtliga, indirekt eller direkt, uppdrag att arbeta mot överskuldssättning.

Konsumentverket och Konsumentombudsmannen

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och ska särskilt svara för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs och att konsumenter har tillgång till information i den mån ingen annan myndighet har den uppgiften. Myndigheten ska även stödja och vara pådrivande i integreringen av konsumentaspekter i annan statlig verksamhet.

⁴³ Rikstäckande personnummer innebär att de har uppgifter om individer i hela Sverige.

Generaldirektören för Konsumentverket är också Konsumentombudsman (KO).

Konsumentverket ska bland annat arbeta för god marknadsföringssed, skäliga avtalsvillkor och en god kreditgivningssed. Konsumentverket tar emot anmälningar men kan också ta upp fall på eget initiativ.

Konsumentverket har tillsyn över kreditgivare och näringsidkare för att se till att konsumentkreditlagen efterföljs, dock inte verksamheter som står under Finansinspektionens eller Kronofogdemyndighetens tillsyn. Till de verksamheter som står under Konsumentverkets tillsyn räknas snabblåneföretagen. Verket har rätt att ta del av samtliga handlingar som behövs för tillsynen. Om näringsidkaren inte lämnar de efterfrågade handlingarna får Konsumentverket förelägga näringsidkaren att lämna ut handlingarna. Föreläggande får också förenas med vite.

Konsumentverket övervakar bland annat att näringsidkaren tillhandahåller föreskriven information till konsumenterna. Krediten får enligt marknadsföringslagen och konsumentkreditlagen inte framställas på ett sätt som kan missleda konsumenten om de ekonomiska följderna. Att en kredit går att få snabbt får inte heller anges som ett avgörande argument i förhållande till de övriga kreditvillkoren och får inte ges en framträdande plats i marknadsföringen. Verket har i några fall väckt talan i Marknadsdomstolen. I ett av fallen förbjöds ett företag att i radio marknadsföra lånen som en snabb och bekväm lösning på ekonomiska problem.⁴⁴

Enligt konsumentkreditlagen måste näringsidkaren göra en kreditprövning innan en kredit kan beviljas. Kredit får enbart ges till individer som förväntas kunna följa avtalet och betala tillbaka krediten. Innan 2011 undantogs snabblåneföretagen, på grund av snabblånenens utformning, från flera punkter i lagstiftningen. Bland undantagen fanns bland annat kravet på kreditprövning. I och med det nya EU-direktivet trädde en ny konsumentkreditlag i kraft den 1 januari 2011. Den nya lagen innebar att samma regler som gällde för konsumentkrediter i allmänhet också började gälla för snabblåneföretag. Även de måste nu lämna information om den effektiva räntan i marknadsföringen och i kreditavtalet. Snabblåneföretagen måste också göra en tillräcklig kreditprövning.⁴⁵ Enligt konsumentkreditlagen kan Konsumentverket förelägga näringsidkare att upphöra med att lämna krediter. År 2012 varnade Konsumentverket tio

⁴⁴ Prop 2009/10:242, samt rättsfallet MD 2007:17.

⁴⁵ Prop 2009/10:242.

snabblåneföretag på grund av bristande kreditprövning. Ännu har Konsumentverket inte förelagt någon kreditgivare att upphöra med kreditgivning. I november 2013 lämnade regeringen en proposition om att Konsumentverkets varningar till näringsidkare som inte gör tillräckliga kreditprövningar ska få förenas med en straffavgift.⁴⁶

Konsumentverket har sedan 2007 ett formaliserat och lagstadgat uppdrag för att stödja landets kommuner i deras arbete med budget- och skuldrådgivning. I uppdraget ingår bland annat att bidra med utbildning och stöd till rådgivare. Konsumentverket erbjuder kommunerna kostnadsfri grund- och påbyggnadsutbildning. Grundutbildningen innefattar allt från arbetsmetoder till lagstiftning, samtalsmetodik och avtalsrätt.

Konsumentverket erbjuder också arbetsmaterial och en yrkesportal där rådgivarna bland annat kan ta del av dokument och rapporter samt kommunicera med kollegor.

I regleringsbrevet för 2013 står att Konsumentverket har fått särskilda medel för en förstärkt tillsyn av finansmarknaden. Myndigheten ska också arbeta aktivt med överskudsättningsfrågor.⁴⁷ Myndigheten har sedan tidigare haft en roll mot budget- och skuldrådgivarna, men formuleringen i regleringsbrevet är ny.

Finansinspektionen

Finansinspektionens uppgift innefattar bland annat att utfärda tillstånd, utforma regler och utöva tillsyn. Finansinspektionen ger tillstånd till företag som erbjuder finansiella tjänster inom områdena bank-, kreditmarknad, försäkring, värdepapper, fonder och betaltjänster. För att vara tillståndspliktig på kreditmarknadsområdet ska en verksamhet erbjuda både in- och utlåning till allmänheten. Innan tillstånd ges kontrolleras företagets tillgång på kapital, företagets verksamhetsplan samt ägare och ledning. För banker och kreditmarknadsbolag krävs tillstånd för att bedriva verksamhet, vilket även innebär att de står under Finansinspektionens tillsyn. För finansiella institut som enbart erbjuder utlåning krävs enbart registrering. Registreringen innebär att Finansinspektionen granskar ledningen och ägare. Till de finansiella instituten räknas bland annat snabblåneföretagen.

⁴⁶ Prop 2013/14:34.

⁴⁷ Regleringsbrev Konsumentverket.

Finansinspektionens tillsyn är ett kontrollsystem som ska säkerställa att samtliga företag som fått erforderliga tillstånd tillämpar det finansiella regelverket på rätt sätt och har förmåga att infria sina åtaganden på marknaderna. Tillsynen berör därmed ett brett spektrum av företag och verksamhetsområden och Finansinspektionen arbetar efter olika modeller för urval och prioriteringar utifrån den rådande riskbilden. Tillsynens fokus, de finansiella företagens uppförande och regelefterlevnad, berör ytterst konsumenternas ställning och trygghet på marknaderna. Men Finansinspektionen agerar inte som tillsynsmyndighet i enskilda konsumentärenden som till exempel klagomålsärenden eller tvister.

Konsumentskyddet på det finansiella området är nära kopplat till det regelverk för kapital och risker som ska skydda kundernas tillgångar i företag som banker, försäkringsbolag och värdepappersbolag. Andra viktiga områden är regler om information och dokumentation före och efter köp av finansiella produkter, övervakning av rådgivning, förmedling och handel med finansiella instrument.

Finansinspektionen ingriper med sanktioner mot företag som missköter sig och bryter mot gällande regler. Tillstånd för verksamheter kan även återkallas. För de finansiella verksamheter som inte kräver tillstånd, det vill säga de som enbart är registrerade, har Finansinspektionen begränsade möjligheter att ingripa. Finansinspektionen kan övervaka att de registrerade verksamheterna inte bedriver penningtvätt eller finansierar terrorism. Utöver denna övervakning står de registrerade företagen under Konsumentverkets tillsyn.

I skrivande stund pågår en diskussion om att göra även finansiella institut, till exempel snabblåneföretag, tillståndspliktiga.⁴⁸

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är att driva in obetalda fordringar, fastställa skulder (betalningsföreläggande), besluta om skuldsanering och att utöva tillsyn över förvaltningen av enskilda konkurser. Kronofogdemyndigheten har också i uppdrag att upprätthålla en god betalningsvilja i samhället och motverka företeelser som kan leda till överskuldsättning.

1992 överfördes den juridiska processen rörande betalningsföreläggande och handräckning från tingsrätterna till Kronofogde-

⁴⁸ Se Ds 2013:26.

myndigheten (då myndigheterna). Den summariska processen är en snabb och enkel process som tillämpas för att fastställa otvistiga fordringar och innebär att myndigheten inte kan utreda de enskilda fallen. Om svaranden bestrider kravet kan sökanden begära att målet överlämnas till domstol för avgörande. Om svaranden inte bestrider ansökningen antas att yrkandet stämmer och att skulden fortfarande är gällande. Kronofogdemyndigheten får inte och ska inte utreda om yrkandet är riktigt utan ansvaret ligger på den enskild svaranden. Svaranden ansvar själv för att ta tillvara sin rätt. Det betyder till exempel att han eller hon måste hålla reda på om fordringen är preskriberad och i förekommande fall bestrida ansökningen på den grunden. Enligt Förvaltningslagen (1986:223) har varje myndighet en serviceskyldighet, vilket innebär att de ska lämna upplysningar, vägledning och råd i enskilda frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Kronofogdemyndigheten kan alltså informera gäldenären om vikten att ta reda på information om sin skuld och huruvida den fortfarande är giltig för att förhindra indrivningen av preskriberade fordringar. Dock måste serviceskyldigheten vägas mot Kronofogdemyndighetens objektiva och opartiska uppdrag.⁴⁹

Det kan misstänkas att många gäldenärer inte tar till vara sina rättigheter i de här fallen. Gäldenärerna är inte lika organiserade som borgenärerna, deras kunskaper är i många fall otillräckliga, de kan ofta befinna sig i en så svår ekonomisk situation att de inte har kraft nog att försvara sina rättigheter.

Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg, tidigare Socialstyrelsen, har tillsyn över kommunernas verksamhet rörande budget- och skuldrådgivning. Enligt utredningens samtal med Socialstyrelsen (samtalet ägde rum före den 1 juni 2013 då inspektionen för vård och omsorg bildades) har det inte bedrivits någon tillsyn av verksamheten.

Myndighetens tillsyn föreskrivs i proposition (2005/06:124) *Ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande*. Enligt Skuldsaneringslagen (2006:548) ska kommunen, inom ramen för socialtjänst eller

⁴⁹ Regeringsformen 1 kap. 9 §: ”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakta saklighet och opartiskhet”.

på annat sätt, erbjuda budget- och skuldrådgivning. Inspektionen för vård och omsorg (härefter IVO), har tillsyn över socialtjänsten och därför också över budget- och skuldrådgivningen. Dock är enbart 64 procent av rådgivarna anställda av socialnämnden.

Föreskriften är vag och innehåller inte någon information om vad tillsynen ska innehålla.

IVO:s generella tillsynsansvar regleras i Socialtjänstlagen (2001:453). Enligt lagen ska tillsynen granska att ”verksamheten uppfyller krav och mål, enligt lagar och föreskrifter, samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter”.

Enligt IVO saknas krav och mål för budget- och skuldrådgivningen, vilket gör att tillsyn över verksamheten i princip är omöjligt. I nuläget skulle det enbart vara möjligt att tillse huruvida kommunerna erbjuder budget- och skuldrådgivning, utan att säga något om rådgivningens kvalitet.⁵⁰

För att tillsyn av kvalitén ska kunna utföras krävs att det sätts tydliga mål och krav för kommunernas budget- och skuldrådgivning.

Datainspektionen

Datainspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet för den inkasso-verksamhet som inte står under Finansinspektionens tillsyn (till exempel banker) och verksamhet som inte drivs av advokater. En av uppgifterna är att se till att inkasso-verksamheterna iakttar god inkassosed. I lagtexten står att en gäldenär inte ska vållas onödig skada eller utsättas för olämplig påtryckning. I lagtexten (1974:182) finns konkreta exempel på vad som är god inkassosed. Till exempel måste kraven mot en gäldenär framställas skriftligt. Om det föreligger sannolika skäl att fordran är ogiltig, bör inkassobolagen inte skicka ut något inkassokrav. Inkasso-verksamheten har också tystnadsplikt, vilket innebär att de anställda inte får avslöja någon information om enskilda individers förhållanden och inkassoärenden. Enligt branschorganisationen Svensk Inkasso handlar inkassoåtgärder som anses strida mot god kreditgivningssed oftast om att en fordran inkasserats utan att den kontrollerats eller trots att fordringen bestritts på saklig grund.

⁵⁰ Inspektionen för vård och omsorg.

En mer ingående förklaring och tolkning av begreppet god inkassosed finns i Datainspektionens allmänna råd om tillämpning av inkassolagen.⁵¹

Datainspektionens tillsyn sker både genom löpande kontakter och genom inspektioner hos inkassoföretagen.⁵²

Kommunernas ansvarsområden

Skuldsaneringslagen och socialtjänstlagen reglerar till viss del kommunernas arbete rörande ekonomiska svårigheter och skuldproblem. Men kommunerna har möjligheter att själva utforma organisation och bemanning. Enligt socialtjänstlagen ska kommunerna främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och det aktiva deltagandet i samhället.⁵³ I socialstyrelsens allmänna råd rörande ekonomiskt bistånd står det också specifikt om socialnämndens ansvar för stöd till individer med skuldproblem.

Få kommuner i dag beviljar ekonomiskt bistånd för betalning av skulder. Flera har tydlig information i sina biståndsbroschyrer om att "ekonomiskt bistånd ej beviljas till lån eller andra skulder". Alla kommuner har dock ansvar för budget- och skuldrådgivning. Kommunernas ansvar rörande rådgivning och stöd är till viss del reglerad i skuldsaneringslagen:

Rådgivningsverksamheten varierar i praktiken mellan kommunerna. Det kommunala självbestämmandet godkänner variationer i hur kommunerna prioriterar de verksamheter som inte är myndighetsutövning.⁵⁴ Nedan följer en beskrivning av hur rådgivningen ser ut i kommunerna.

Kommunernas budget- och skuldrådgivning

Budget- och skuldrådgivningen är en kommunal service som är lagstadgad i skuldsaneringslagen. Rådgivaren kan till exempel ge praktiska råd om hantering och prioritering av skulder, samt kan bistå med beräkning vid ansökan om skuldsanering. Rådgivaren kan

⁵¹ Tillämpning av inkassolagen - datainspektionens allmänna råd (2011).

⁵² Datainspektionens hemsida:

<http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/inkassolagen/>

⁵³ SFS 2001:453.

⁵⁴ Sandvall (2011).

i de fall skuldsanering inte är aktuellt räkna fram realistiska betalningsförslag och hjälpa till att förhandla fram betalningsvillkor hos fordringsägarna. Rådgivaren ska också arbeta förebyggande för att förhindra överskuldsättning.

Rådgivarens roll specificeras närmare i proposition 2005/06:124:

Grundidén är att de kommunala rådgivarna genom olika former av ekonomisk rådgivning dels skall bidra till att förebygga överskuldssättning, dels skall hjälpa skuldsatta personer att finna en lösning på sina problem ...

Konsumentverket har sedan fem år tillbaka utfört en årlig undersökning av skuld- och budgetrådgivningen i Sveriges kommuner. I granskningen från 2013 visar det sig att av 290 kommuner saknar tre kommuner helt rådgivning, trots att det är en lagstadgad verksamhet.⁵⁵ Det är en försämring sedan 2012 då endast två kommuner saknade rådgivning, men en förbättring mot 2011 då sex kommuner saknade rådgivning.

Sammanfattning av rapportens resultat:⁵⁶

- Ungefär 44 000 personer var i kontakt med en rådgivare under 2012 (och ungefär 46 000 personer 2011).
- Drygt 350 personer arbetar med budget- och skuldrådgivning. Deras arbetstid motsvarar 230 årsarbetskrafter.
- 60 procent av lägger mindre än en arbetsdag i veckan? på budget- och skuldrådgivning.
- Alla kommuner med minst 80 000 invånare har åtminstone en heltidstjänst för budget- och skuldrådgivning.
- 26 procent av kommunerna (75 stycken) har en heltidsanställd rådgivare. Många kommuner har enbart en rådgivare en dag per vecka.
- 63 procent av rådgivarna är anställda av socialnämnden, 19 är anställda av kommunstyrelsen. Andra uppdragsgivare är kultur- och fritidsnämnden, arbetsmarknadsnämnden och konsumentnämnden.

⁵⁵ De tre kommunerna är Laholm, Vadstena och Vindeln. Totalt innebär detta att 36 179 invånare saknar tillgång till stöd i sin kommun.

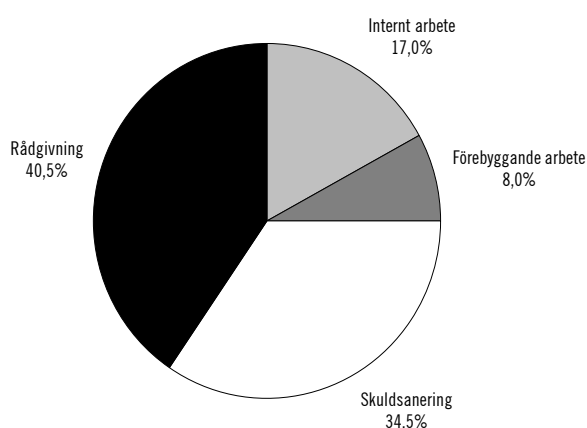
⁵⁶ Konsumentverket (2013).

- Ungefär 19 procent av alla kommuner (54 kommuner) har någon form av öppen mottagning. Resten tar enbart emot besök efter bokning.

Kommunerna fördelar rådgivarens arbetstid mellan rådgivning, skuldsanering, förebyggande arbete och internt arbete. Största delen av tiden läggs på rådgivning och skuldsanering.

Omkring 40 procent av alla kommuner (110 stycken) arbetar inte alls med förebyggande arbete, trots att det anges som en arbetsuppgift i beskrivningen av rådgivarens roll⁵⁷ och förespråkas som en av de viktigaste delarna i att förebygga överskuldsättning i en rapport av EU-kommission.⁵⁸ Diagram 3.2 visar den genomsnittliga arbetstidens fördelning i procent.

Diagram 3.2 Arbetstidens fördelning i procent



Källa: Konsumentverket: 2012:5.

Väntetiden är lång i flera kommuner. Enligt Konsumentverkets riktlinjer bör väntetiden vara maximalt en månad. 74 procent av kommunerna kan erbjuda detta. 16 kommuner har fyra månaders väntetid eller mer. Medelväntetiden är lite drygt fem veckor. Den längsta väntetiden är i dag 50 veckor.⁵⁹

⁵⁷ Proposition 2005/06:124.

⁵⁸ Niemi och Henrikson (2005).

⁵⁹ Konsumentverket (2012:5)

Även SOU 2013:72 vittnar om långa väntetider till vissa budget- och skuldrådgivare vilket kan leda till att gäldenären inte orkar vänta på hjälp och istället tappar motivationen.

Någon genomgripande utvärdering av den faktiska verksamheten har utredningen inte haft att tillgå.

Inspektionen för vård och omsorg har ansvaret för tillsyn av budget- och skuldrådgivningen, men någon sådan har aldrig skett.

I SOU 2013:72 redogörs för att kunskapen och kompetensen bland budget- och skuldrådgivare varierar, att de själva vill ha mer information och utbildning och att vissa budget- och skuldrådgivare har gett felaktiga råd till gäldenärer inför ansökan om skuldsanering.

3.2.5 Är konsumenten tillräckligt skyddad?

Lagstiftning, regelverk och myndigheternas arbete bidrar i viss utsträckning till att skydda och stödja konsumenten i deras vardag. Men det är inget fullständigt skydd. Under arbetets gång har utredningen stött på flera företeelser som är problematiska ur ett överskudsättningsperspektiv.⁶⁰

- *Otydliga priser på krediter.* I dag förekommer konstruktioner på kreditmarknaden där det är svårt att förstå hur mycket en kredit kostar i jämförelse med att betala kontant. Det kan innebära att konsumenter väljer att ta krediter i tron att kostnaden för krediten är låg. Det framgår oftast inte heller tydligt vilka konsekvenserna är vid utebliven kreditbetalning, till exempel i form av dröjsmålsräntor och påföljdsavgifter.
- *Krediter som huvudalternativ vid betalning.* Det förekommer i dag betalningsupplägg där det förvalda betalningssättet är att betala per kredit och inte kontant, ofta med dåliga villkor för konsumenten.
- *Vidlyftig marknadsföring av krediter.* En del bolag marknadsför sina kreditlösningar på ett påträngande vis och ger sken av att krediter är lösningar på konsumentens ekonomiska problem.⁶¹
- *Oklar effekt av kreditprövning.* Kreditgivare har ett särskilt ansvar att undersöka den enskildes förutsättningar att återbetala

⁶⁰ Några av punkterna nedan illustreras av bild 1 och 2 (se nästkommande sidor).

⁶¹ Hellekant (2013).

den kredit som han eller hon har ansökt om.⁶² De omfattande volymerna av ansökningar till Kronofogdemyndigheten från exempelvis snabblåneföretagen vittnar dock om att bestämmelsen inte har haft avsedd effekt.

- *Extrema räntesatser och påföljdsavgifter.* Det förekommer kreditlösningar, i synnerhet snabblån, med extrema räntor. I en sammanställning Konsumentverket har översänt till utredningen uppgick den effektiva räntan för ett lån på 3 000 kronor i 30 dagar hos 19 olika snabblåneföretag till mellan 431 och 1 410 procent.⁶³ Det förekommer också konstruktioner med extrema påföljdsavgifter vid utebliven betalning.

Utredningens experter från Konsumentverket och Finansinspektionen har uttryckt att det finns behov att komplettera nuvarande konsumenträttsliga regler i framförallt konsumentkreditlagen och kontrollera efterlevnaden av dem.

Konsumentverket har till exempel anfört att de allmänna råd som Konsumentverket ger ut inte är bindande för näringsidkare såsom en författning och måste prövas i domstol för att få status av tvingande rätt (praxis). Om en tillräckligt stor grupp näringsidkare väljer att följa de allmänna råden, utvecklas de till god sed på marknaden. Det finns dock en risk att råd som uppfattas som stränga inte efterlevs och därmed inte blir sed på marknaden, varpå kravet på domstolsprövning ökar för att fastställa dem.

⁶² Se bestämmelserna i konsumentkreditlagens 12 §.

⁶³ Lånen gällde den 13 maj 2013.

Bild 1

Faktura

Sida 1/1

Datum
2013-07-02**Dela upp din betalning**

Betala endast **60,00 SEK** istället! Då gör du automatiskt om din faktura till en delbetalning, där du:

- väljer själv hur många månader du vill betala
- samlar alla dina köp på en faktura
- betalar i slutet av månaden

Ränta vid delbetalning är 23,65 SEK/mån (årsränta 19,90 %). Vid köp om 10 000 kr och betalning över ett år är effektiva räntan 29,22 %. Fullständiga villkor hittar du på www.klarna.se

Oss tillhanda:	2013-07-16
Fakturabelopp:	1 426,00 SEK
Delbetala från:	60,00 SEK

Artnr	Vara	Antal	Å-pris (inkl. moms)	Moms	Summa
R207016SE	H2O Mop X5 New Package - White	1	999,00	25 %	999,00
R206075SE	Microfiber Cloth 3-pack	1	199,00	25 %	199,00
	Fakturaavgift				29,00
	Porto				199,00
				Nettobelopp	1 140,80
				MOMS (25 %)	285,20
				Belopp med moms	1 426,00

Bild 2

2013-06-14

AMORTERINGSPLAN

Härmed bekräftas nedanstående amorteringsuppgörelse. För upprättande av amorteringsplan debiteras ni en lagstadgad engångskostnad på 170 kr och vid varje avisering debiteras en bokföringskostnad på 60 kr.

Vid utebliven eller för låg inbetalning utgår en skriftlig påminnelse vilken debiteras er med 60 kr. Därefter förfaller hela fordran till omedelbar betalning och vi är oförhindrade att fullfölja ärendet.

Det totala beloppet att betala och antal betalningstillfällen är beräknat efter för närvarande gällande räntesats och med för närvarande tillämplade avgifter och kostnader.

Avisering sänds till er innan betalning ska vara oss tillhanda.

Fakturadatum	Fakturanummer	Skulden avser	Räntesats
2012-08-22		Lån	30%
			698
			30 dagar
			2013-07-30
			105,00 kr
			765-4669
			00121122170149

SPECIFIKATION

Kapitalbelopp	1700,00 kr
Ränta till amorteringsplanens slut	28557,48 kr
Inkassokostnad	160,00 kr
Upprättande av amorteringsplan (engångskostnad)	170,00 kr
Aviseringskostnad (50 kr per avisering)	41880,00 kr
Övriga kostnader	810,00 kr
SUMMA ATT BETALA	73277,48 kr

3.3 Det samhälleliga indrivningssystemet

Den svenska lagstiftning som reglerar ekonomiska överenskomelser har utvecklats med bland annat syftet att upprätthålla betalningsvilja, se till att avtalsförbindelser efterföljs samt att skydda konsumenter och borgenärer.

3.3.1 Vägen från en obetald räkning till betalning via Kronofogdemyndigheten

Vägen från den första obetalda räkningen till en betalningsanmärkning är ofta snårig och svår att överblicka. För gäldenären gäller det att vara uppmärksam och själv ha kontroll över när räkningar ska betalas. Mellan en räkning och sista betalningsdag kan det vara kort tid, vilket ibland leder till problem. Eftersom det inte är obligatoriskt för fordringsägaren att skicka betalningspåminnelser kan fordran skickas vidare direkt till inkasso vilket leder till extra kostnader för gäldenären. I detta avsnitt beskrivs kort vad som händer i varje steg på den obetalda räkningens väg från förfallodagen till dess att skulden fastställs och betalas genom Kronofogdemyndighetens åtgärder. I texten finns också en beskrivning av vad som händer vid löneutmätning och skuldsanering. Denna text beskriver i huvudsak förloppet för skulder till privata borgenärer.

När en konsument är skyldig pengar, efter att till exempel ha köpt en produkt och inte betalat kontant, skickar fordringsägaren en faktura (räkning) med information om summan som ska betalas och skuldens förfallodag. Om betalningen inte görs i tid har fordringsägaren rätt att ta ut en dröjsmålsränta. Om inget annat angivits i avtalet sätts dröjsmålsräntan till Riksbankens referensränta plus åtta procentenheter. Bestämmelsen om dröjsmålsränta är dispositiv. Den går att avtala bort eller om. Fordringsägaren är inte skyldig att skicka en påminnelse om summan inte betalas i tid och det är därför upp till konsumenten att se till att betalningen görs innan sista betalningsdagen.

Om gäldenären anser att fakturan är felaktig, ska han eller hon kontakta företaget och meddela detta. Det händer att blufföretag skickar ut falska fakturor, vilket oftast drabbar företag, men också att seriösa företag gör fel. Om fakturan inte bestridits eller betalats till utsatt förfallodag kan fordringsägaren skicka fakturan direkt till Kronofogdemyndigheten. Det vanligaste är dock att fordringsäga-

ren väljer att skicka ett inkassokrav, antingen på egen hand eller via ett inkassoföretag. På inkassokravet framgår skuldbelopp, ränta och ersättning för inkassokostnaden. Datainspektionen övervakar att inkassoföretagen följer inkassolagen och att gäldenären inte utsätts för onödiga kostnader eller trakasserier.⁶⁴

Om gäldenären anser att betalningskravet är korrekt ska hela summan betalas i tid. Om gäldenären inte har möjlighet att betala hela summan direkt ska han eller hon vända sig till den som skickat inkassokravet och försöka komma överens om en lösning. I vissa fall är det möjligt att lägga upp en betalningsplan, men det är inte obligatoriskt för inkassobolaget eller fordringsägaren att gå med på en sådan lösning.

Om gäldenären å andra sidan anser att kravet är felaktigt ska han eller hon bestrida kravet innan sista betalningsdagen. Invändningen behöver endast bestå av en kort förklaring om varför kravet är felaktigt och kan antingen göras skriftligt eller på telefon. När inkassobolaget eller fordringsägaren mottagit invändningen bör de inte, enligt god inkassosed, skicka kravet vidare till Kronofogdemyndigheten. Om de inte kan komma överens med gäldenären ska de istället vända sig till tingsrätten och driva målet som ett tvistemål.⁶⁵

Om inkassokravet varken betalas eller bestrids kan inkassobolaget eller fordringsägaren (sökanden) vända sig till Kronofogdemyndigheten och ansöka om att skulden fastställs i ett utslag. Kronofogdemyndigheten skickar då ett föreläggande, till den som kravet riktas mot (svaranden) med information om den totala skuldsommen, inklusive ränta och avgifter samt ett delgivningskvitto. Svaranden måste skriva under kvittot och skicka tillbaka det till myndigheten, oberoende av om han eller hon tycker att kravet är riktigt eller ej. Om svaranden inte skriver under delgivningskvittot kan en delgivningsman (oftast från Kronofogdemyndigheten, men även Polisen har delgivningsbehörighet och delger en mindre andel av de sökta) söka upp svaranden personligen för att få föreläggandet underskrivet.⁶⁶ Efter delgivningen har svaranden en viss tid, en så kallad förklaringstid, på sig att betala eller bestrida kravet. Förklaringstiden är normalt tio dagar. Om svaranden betalar den totala summan innan utslag har meddelats ska sökanden återkalla sin ansökan. Skulden betalas direkt till fordringsägaren. Enligt Svensk Inkasso, återkallas 40 procent av alla ärenden innan utslag

⁶⁴ Inkassolag (1974:182).

⁶⁵ Datainspektionens hemsida.

⁶⁶ Kronofogdemyndighetens hemsida.

då gäldenären valt att betala eller träffa uppgörelse med inkassoombudet eller borgenären.⁶⁷ Om svaranden istället bestrider kravet, kan sökanden begära prövning i tingsrätten.

Om svaranden inte besvarar stämningen eller inte infinner sig till förhandling leder detta till att domstolen fastställer kravet även om svaranden inte är närvarande (tredskodom) och sedan till en betalningsanmärkning hos kreditupplysningsföretagen.

Om svaranden varken betalat eller bestridit sökandens krav, fastställer Kronofogdemyndigheten skuldsumman och skickar ett utslag till både sökande och svarande. Sökande kan då välja att låta Kronofogdemyndigheten driva in skulden. Enligt Svensk Inkasso betalas ungefär 50 procent av skulderna innan Kronofogdemyndigheten vidtagit några tvångsåtgärder (verkställighet).

3.3.2 Allmänna och enskilda mål

Kronofogdemyndigheten handlägger inkomna mål som allmänna eller enskilda mål. Allmänna mål är skulder till stat och kommun. Till de allmänna målen hör böter, vite, skatt, tull, avgifter med mera som staten har rätt till och som enligt särskild föreskrift får utsökas utan föregående dom. Alla andra mål handläggs som enskilda mål. I regel rör enskilda mål skulder till privata borgenärer, men även stat och kommun kan vara borgenärer i enskilda mål. Det gäller främst de verk som är affärsdrivande, men även vissa avgifter till stat och kommun. Till dessa räknas till exempel återkrav för studiemedel (CSN) och bostadsbidrag (Försäkringskassan). Reglerna om verkställighet av allmänna mål skiljer sig i vissa fall från reglerna för enskilda mål.

3.3.3 Verkställighet

Verkställighet innebär att en myndighet genomför innehållet i en dom. Verkställighet sker till exempel när Kronofogdemyndigheten utmäter en gäldenärs tillgångar i enlighet med ett utslag i mål om betalningsföreläggande. I detta fall är utslaget domen som ligger till grund för verkställighet. Det finns ett flertal domar, utslag och beslut som kan ligga till grund för verkställighet, dessa kallas exekutionstitlar. Verkställigheten sker i flera steg.

⁶⁷ Svensk Inkasso, Nyhetsbrev 2013-05-27.

Ansökan

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna verkställa, krävs att en sökande ansökt om verkställighet. För att ansökan ska godkännas krävs att det finns en bakomliggande exekutionstitel i form av till exempel en dom eller ett utslag. Exekutionstiteln ska vanligtvis lämnas in till Kronofogdemyndigheten tillsammans med ansökan. Om exekutionstiteln finns tillgänglig för Kronofogdemyndigheten på andra sätt behöver den inte lämnas in av sökanden. Detta kan gälla utslag om betalningsföreläggande, där utslaget finns hos Kronofogdemyndigheten. Domstolar och Rikspolisstyrelsen skickar även in domar och strafföreläggande som innehåller skadestånd i brottsmål till Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten kan enbart verkställa exekutionstitlar som innehåller ett så kallat fullgörelsebeslut, det vill säga en förpliktelse att betala eller vidta en åtgärd gällande egendom. Några exempel på exekutionstitlar som får verkställas är:

- domstols dom, utslag eller beslut,
- godkänt strafföreläggande, godkänt föreläggande av ordningsbot eller godkänt avgiftsföreläggande,
- förbindelse angående underhållsbidrag,
- förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas,
- Kronofogdemyndighetens utslag om betalningsföreläggande eller beslut om handräckning.⁶⁸

Underrättelse

Innan enskilda och allmänna mål kommer in till Kronofogdemyndigheten har gäldenären i regel fått ett antal uppmaningar att betala sin skuld. Som beskrevs i ovanstående avsnitt framställs kraven till privata borgenärer (enskilda mål) ofta i form av inkassokrav. När det gäller skulder till staten gäller skattebetalningslagen och indrivningsförordningen som säger att sökanden, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det, ska uppmana gäldenären att betala fordringen innan ansökan om indrivning görs.

⁶⁸ Utsökningsbalken (1981:774), 3 kap. 1 §.

Kronofogdemyndigheten ska i de flesta fall underrätta gäldenären om inkomna mål innan de börjar driva in skulden. Underrättelsen ger gäldenären möjlighet att göra invändningar om till exempel preskription, eller göra upp med borgenären på annat sätt. Kronofogdemyndigheten behöver inte underrätta en gäldenär i de fall det finns en risk att gäldenären gömmer eller förstör egendom om han eller hon får reda på att verkställighet söktes.

Utredning och utmätning

Kronofogdemyndigheten gör sedan en undersökning av gäldenärens tillgångar, en så kallad tillgångsundersökning, för att se om det finns utmätningsbar egendom. För att en egendom ska kunna utmätas ska den tillhöra gäldenären, den ska kunna överlåtas och den ska ha ett förmögenhetsvärde. Kronofogdemyndigheten beslutar i vilken ordning egendomen ska utmätas. Vanligtvis gäller följande utmätningsordning:

1. Kontanta medel
2. Banktillgodohavanden och andra likvida tillgångar som kan lyftas omedelbart
3. Löneutmätning
4. Fondandelar och aktier
5. Övrig lös egendom
6. Fast egendom
7. Skepp, luftfartyg, tvistiga fordringar m.m.

Om skulden antas kunna betalas genom löneutmätning inom tre månader ska verkställighet normalt stanna vid löneutmätning och inte gå vidare till övrig egendom. Kronofogdemyndigheten ska i första hand utmäta sådan egendom som normalt orsakar minst besvär och minst kostnad för gäldenären. Det innebär också att det finns viss egendom som inte kan utmätas, det gäller särskilt egendom som är nödvändig för att gäldenären ska ha möjlighet att försörja sig och sin familj.⁶⁹

Löneutmätning är Kronofogdemyndighetens mest använda verkställighetsåtgärd. Det innebär att Kronofogdemyndigheten

⁶⁹ Utmätningensbalken.

beslutar att arbetsgivaren betalar en del av gäldenärens lön direkt till Kronofogdemyndigheten, och inte till gäldenären. Löneutmätning kan ske i de flesta typer av inkomster, som lön och pension.

Vid löneutmätning ska Kronofogdemyndigheten bestämma hur mycket som får utmätas (utmätningens belopp) och hur mycket av lönen som inte får tas i anspråk för betalning av skulderna (förbehållsbelopp). Förbehållsbeloppet räknas fram utifrån ett normalbelopp för hushållet som är olika beroende på om gäldenären är ensamstående, sammanboende och om barn bor i hushållet. Beloppen omräknas varje år och justeras för KPI-förändringar.⁷⁰ Normalbeloppet ska garantera gäldenären och familjen en lägsta skälig levnadsstandard. Till normalbeloppet läggs kostnader för boende, arbetsresor, barn tillsyn och sjuk- och tandvård.

Tabell 3.1 Normalbelopp

Normalbelopp 2013	Kr/mån
Ensamstående	4 683
Makar och jämställda	7 736
Barn t o m det år då barnet fyller sex år	2 485
Barn fr om det år där barnet fyller sju år	2 860

Turordning vid avräkning

Avräkning av medel som tillkommer borgenärer ska först göras mot räntor och avgifter och därefter på det ursprungliga kapitalbeloppet om inte borgenären har yrkat på en annan fördelning.

Leverans

När medel inkommer till Kronofogdemyndigheten ska de fördelas mellan borgenärerna. Myndigheten tar hänsyn till vilka som gör anspråk på medlen och i vilken ordning de har företräde. Vid löneutmätning har följande fordringar företräde, enligt Utsökningsbalken 7 kapitlet 14 §:

1. Fordran som avser underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken och föräldrabalken
2. Konkursbos fordran på gäldenärens lön

⁷⁰ Kronofogdemyndighetens hemsida.

3. Fordran som avses i 2 § i lag (1993:891) om indrivning av statliga fordringar.

2 § i lag 1993:891 som refereras till i punkt 3 föreskriver företrädesrätt för följande statliga fordringar, utan inbördes ordning.

- Överlastavgifter
- Felparkeringsavgifter
- Vägtrafikskatt
- Fordonsskatt
- Brottsofferfonden
- Skatter
- Vägavgift
- Underhållsstöd till försäkringskassan
- Trängselskatt

Vid övrig form av utmätning eller konkurs har borgenärer inbördes rätt till betalning enligt lagen förmånsrättslagen (1970:979). Föreskrift om lika rätt till betalning innebär att varje borgenär får betalt i förhållande till sin fordran. För särskilda bestämmelser hänvisas till lagtexten.

Kostnader för verkställighet

Staten tar ut avgifter för att täcka sina kostnader för Kronofogdemyndighetens verksamhet. Avgifterna består av en grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och en särskild avgift. Avgiften betalas inte av båda parter, utan huvudregeln är att gäldenären står för kostnaden. Om gäldenären inte kan betala ansvarar sökanden oftast för kostnaden (i allmänna mål stannar avgiften på staten om den inte kan tas ut av gäldenären).

Grundavgift

Myndigheten tar ut en grundavgift per exekutionstitel, det vill säga, för varje dom eller liknande som sökanden åberopar som grund till verkställighet. Grundavgiften är 600 kronor per mål. I allmänna mål tas grundavgift ut en gång, det finns dock undantag för vissa mål. Avseende underhållsstöd tas till exempel en grundavgift ut per barn och år. I enskilda mål tas grundavgift ut varje år målet handläggs. Om avgiften inte betalas skrivs målet av.

Förberedelseavgift

Föreberedelseavgift tas ut av Kronofogdemyndigheten vid försäljning av viss typ av egendom. Det gäller försäljning av:

- Fastigheter
- Tomträtter
- Luftfartyg
- Intecknade reservdelar till luftfartyg
- Skeppsbygge
- Registrerat skepp

För fastigheter och tomträtter är förberedelseavgiften 1 procent av föregående års taxeringsvärde. För fastigheter och tomträtter utan fastställt taxeringsvärde, samt övrig nämnd egendom, ersätts taxeringsvärdet med 75 procent av egendomens uppskattade värde. Avgiften blir således 1 procent av detta värde.

Försäljningsavgift

För egendom som säljs exekutivt tar Kronofogdemyndigheten ut en försäljningsavgift. För fast egendom är försäljningsavgiften 2 procent av samma värde som användes för att ta fram förberedelseavgiften (taxeringsvärdet eller 75 procent av egendomens värde). För både förberedelse- och försäljningsavgiften vid försäljning av fast egendom gäller att avgiften får vara lägst 20 procent och högst 150 procent av prisbasbeloppet.

För övrig egendom är försäljningsavgiften 4 procent av köpeskillingen.

Särskild avgift

Den särskilda avgiften motsvarar de faktiska kostnader som Kronofogdemyndigheten har i målet. Det kan vara kostnader avseende till exempel mäklare, vårdhållning eller transporter.

3.3.4 Preskription

Om inte krav på betalning ställs inom en viss tid kan fordringsägaren förlora rätten att kräva tillbaka skulden. I tabell 3.4 nedan visas preskriptionstider för olika fordringar.⁷¹ En skuld preskriberas dock inte så länge fordringsägaren fortsätter att skicka krav till gäldenären. Preskriptionstiden avbryts genom att:

- gäldenären betalar eller på annat sätt erkänner skulden,
- gäldenären får ett skriftligt krav eller erinran om fordringen från borgenären,
- borgenären väcker talan mot gäldenären.⁷²

När preskriptionen avbryts löper en ny preskriptionstid enligt tiderna i tabellen nedan.

⁷¹ Preskriptionslagen (1981:130).

⁷² 5 § Preskriptionslagen (1981:130).

Tabell 3.4 Preskriptionstider för olika fordringar

Banklån	10 år	Kan avbrytas
Rättegångsskulder	10 år	Kan avbrytas
Skatter och andra allmänna fordringar	5 år	Kan i vissa fall avbrytas ⁷³
Böter	5 år	Avbryts inte
Hyror	2 år	Kan avbrytas
Räkningar, kreditkorts- skulder	3 år	Kan avbrytas
Skulder för kommunal service	10 år	Kan avbrytas
Andra skulder till kommunen	3 år	Kan avbrytas

När det gäller allmänna mål är preskriptionsreglerna annorlunda. För preskription av skulder till privata fordringsägare gäller preskriptionslagen. Preskription av allmänna skulder regleras i stället i lag (1982:188) om preskription av skattefordringar med mera. När det gäller skatteskulder föreskrivs en fast preskriptionstid på fem år. Som beskrivs i tabellen ovan kan preskriptionen i regel inte avbrytas. Det samma gäller böteskulder.

Verkställighet av preskriberade fordringar m.m?

Enligt 8 § inkassolagen ska inkassoåtgärd inte vidtas om den inte är lagligen grundad eller om fordringen framstår som obefogad.

8 § Föreligger sannolika skäl för att fordran ej är lagligen grundad eller framstår fordringen annars som obefogad, bör inkassoåtgärd ej vidtagas.

I Datainspektionens allmänna råd exemplifieras detta bland annat med att bestämmelsen har betydelse för preskriberade fordringar.⁷⁴

Vid ansökan hos Kronofogdemyndigheten är den sökande dock inte skyldig att meddela att en fordran har preskriberats, varför det kan förekomma att preskriberade fordringar verkställs.

⁷³ Kan förlängas om skyldiga anses dölja egendom eller hållit sig undan. Se lag (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Lagen gäller även andra fordringar som det allmänna har rätt till och som drivs in enligt bestämmelserna i lag (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Lagen tillämpas dock inte på fordringar enligt studiestödslagen, rätts-hjälpslagen och bötesverkställighetslagen m.fl.

⁷⁴ Datainspektionen (2011).

Motsvarande problem kan gälla skuldsättning av barn och ungdomar. Huvudregeln enligt dagens lagstiftning är att personer under 18 år inte ska kunna skuldsätta sig utan överförmyndarens tillstånd. Men inte heller i dessa fall finns det någon skyldighet för sökanden att ange att hur gammal den svarande var när skulden uppstod.

3.3.5 Betalningsanmärkningar

En betalningsanmärkning är kreditupplysningsföretagens benämning för att en person, eller företag, inte har betalat sina skulder i tid.

Kreditupplysningsföretagen hämtar information från bland annat kreditmarknadsföretag, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Personer som till exempel har skulder hos Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket eller som har missbrukat sitt bankkonto får en betalningsanmärkning i kreditupplysningsföretagens register. Som skuld hos Kronofogdemyndigheten räknas bland annat alla skulder som blivit fastställda, det vill säga, när gäldenären inte betalat skulden efter att ha delgivits en ansökan om betalningsföreläggande, förklarings tiden har löpt ut och utslag har meddelats.

När det gäller ansökningar om betalningsföreläggande får juridiska personer en betalningsanmärkning redan i samband med att ansökningen registreras hos Kronofogdemyndigheten. Vad gäller ansökningar om verkställighet för fysiska personer finns regler om sekretess för den första skulden som överlämnas för verkställighet. Om gäldenären betalar innan verkställighetsåtgärder vidtagits sekretessbeläggs skulden och uppgiften lämnas inte ut till kreditupplysningsföretagen. Om gäldenären får ytterligare en ansökning om verkställighet inom två år faller emellertid sekretessen och båda skulderna blir offentliga och informationen lämnas till kreditupplysningsföretagen. Även andra registreringar genererar betalningsanmärkningar, till exempel tillgångsutredningar och beslut om skuldsanering.

Betalningsanmärkningar utgör ofta hinder vid banklån, kreditköp eller kontraktsskrivning för hyresrätter.

Många är också rädda att få betalningsanmärkningar, vilket kan leda till att man träffar ofördelaktiga uppgörelser med sina borgenärer eller till och med betalar fiktiva skulder.⁷⁵

⁷⁵ Kronofogdemyndigheten (2008a).

De vanligaste anmärkningarna är:

- Utslag av Kronofogdemyndigheten i mål om betalningsföreläggande
- Tredskodom⁷⁶
- Konkurer
- Beslut om skuldsanering
- Restförda skatter och avgifter
- Utmättningsförsök

För företag registreras även ansökningar om betalningsföreläggande.⁷⁷ En betalningsanmärkning ligger kvar i minst tre år efter registreringsdagen. För företag ligger anmärkningen kvar i minst fem år. Via kreditupplysning kan långgivare och andra som har ett giltigt skäl få reda på individers och företags betalningsanmärkningar.⁷⁸

3.3.6 Skuldsanering⁷⁹

Sedan 1994 finns det genom skuldsaneringslagen en möjlighet för gäldenärer att bli befriad från betalningsskyldigheten för sina skulder, utan att betala hela beloppet.

En ansökan om skuldsanering görs till Kronofogdemyndigheten som både utreder och beslutar om skuldsanering. Ansökan ska innehålla en förteckning över gäldenärens skulder och tillgångar, med kontaktuppgifter till samtliga borgenärer, uppgift om gäldenärens inkomster och utgifter, uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.⁸⁰

De allmänna villkoren för skuldsanering, enligt 4 Skuldsaneringslagen, säger att skuldsanering får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person om:

⁷⁶ Tredskodom är benämningen på en dom mot en part som inte infunnit sig i rättegångsförhandling.

⁷⁷ Datainspektionen.

⁷⁸ Den 1 januari 2011 skärptes kreditupplysningslagen så att enbart beställare med legitimt behov av informationen kan hämta en kreditupplysning. När en kreditupplysning beställts måste även en kopia skickas till den berörda personen.

⁷⁹ Parallellt med denna utredning har 2012 års skuldsaneringsutredning utrett skuldsaneringsinstitutet. Detta beskrivs närmare i deras utredning, SOU 2013:72.

⁸⁰ SFS 2006:548.

1. Gälldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid, och
2. Det är skäligt med hänsyn till gälldenärens personliga och ekonomiska förhållanden.

Vill tillämpning av det andra stycket ska särskilt beaktas:

- omständigheterna vid skuldernas tillkomst,
- de ansträngningar gälldenären gjort för att fullgöra sina förpliktelser, och
- det sätt på vilket gälldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

Om gälldenären beviljas skuldsanering läggs en betalningsplan upp av Kronofogdemyndigheten. Betalningsplanen innebär att alla inkomster som gälldenären erhåller utöver ett förbehållsbelopp, kommer att gå direkt till avbetalning av skulderna. Förbehållsbeloppet kompletteras med en buffert för oförutsedda utgifter för att säkra att förbehållsbeloppet ska gå att leva på under hela den femåriga skuldsaneringsperioden. Buffertens storlek bestäms utifrån gälldenärens specifika förhållanden. Om gälldenärens inkomst är under förbehållsbeloppet saknas betalningsutrymme och han eller hon får ingen betalplan. Betalningsskyldigheten för skulderna upphör efter fem år, även om inga avbetalningar gjorts. Under skuldsaneringen finns det en markering hos kreditupplysningsföretagen om att gälldenären beviljats skuldsanering. Betalningsanmärkningen ligger också kvar under hela skuldsaneringsperioden. Efter fem år, om inte betalningsplanen förlängts eller avbrutits, försvinner både noteringen och anmärkningen. Under tiden som skuldsaneringen pågår har gälldenären det fulla ansvaret för att sköta betalningarna. Kronofogdemyndigheten har ingen kontrollfunktion under den här perioden.⁸¹ Om gälldenären inte betalar skulderna enligt plan, kan fordringsägarna ansöka om att skuldsaneringen upphävs. Om skuldsaneringen upphävs har gälldenären återigen fullt betalningsansvar för de skulder som omfattas av skuldsaneringen, men med avdrag för det som redan betalats av enligt plan.⁸²

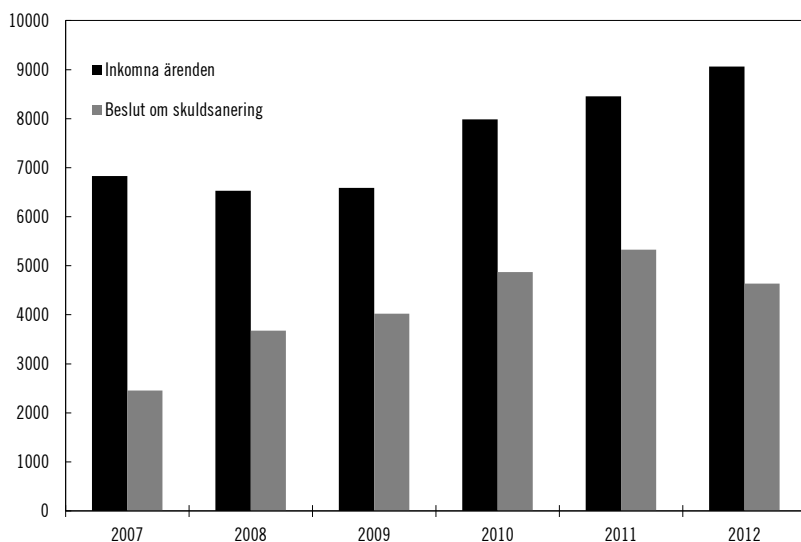
⁸¹ Sandvall (2011).

⁸² Kronofogdemyndigheten.

Om gäldenärens ekonomiska förutsättningar ändras under tiden för skuldsanering har såväl gäldenären som fordringsägarna möjlighet att ansöka om omprövning för att få villkoren för saneringen omprövade.

Sedan 2008 har antalet inkomna ärenden till Kronofogdemyndigheten ökat. Antalet beviljade ansökningar ökade mellan 2008–2011, men minskade med 13 procent mellan 2011 och 2012. Diagram 3.3 visar antal inkomna och beviljade skuldsaneringsärenden mellan 2007 och 2012.⁸³

Diagram 3.3 Antal skuldsaneringsärenden 2007–2012



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Sedan lagens tillkomst har ändringar gjorts för att göra det lättare för fler att komma ifråga för skuldsanering. Efter den senaste ändringen 2011 blev det enklare för näringsidkare att få skuldsanering. Samtidigt bestämdes också att skuldernas ålder inte ska vara avgörande för skuldsaneringsbeslutet.

I SOU 2013:72 *Ut ur skuldfällan*, som presenterades den 9 oktober 2013, föreslås ytterligare förändringar för att fler ska genomgå skuldsanering. Kunskapen om skuldsanering hos allmänhet och professionella aktörer ska öka bland annat genom att en skuldsaneringsportal inrättas och genom att Kronofogdemyndigheten ska bli skyldig att lämna information om skuldsanering till gäldenärer som

⁸³ Kronofogdemyndigheten.

finns registrerade hos myndigheten. Ansökningsförfarandet ska bli enklare för gäldenärerna, exempelvis genom att borgenärerna ges ett större ansvar att redogöra för sina fordringar mot gäldenären. Lagstiftningen ska förtydligas genom att begreppet kvalificerad insolvens ska föras in i lagtexten. Skuldsaneringsperioden ska bli mindre betungande genom att gäldenärerna ska få två betalningsfria månader per år under betalningsplanen, och det ska bli lättare att få en kortare betalningsplan än fem år. Gäldenärens betalningar ska underlättas genom att en betalningsförmedling inrättas med årliga utbetalningar till borgenärerna. Det ska bli lättare att få en skuldsanering en andra gång, för de gäldenärer som misslyckats under det första försöket.

2012 års skuldsaneringsutredning bedömer att dessa åtgärder bör leda till omkring 25 000 fler beviljade skuldsaneringar inom en femårsperiod. Därefter gör de bedömningen att nivån på antalet skuldsaneringar kan öka med 1 500 per år jämfört med nuvarande volymer.

3.3.7 Inkassobolagen

Som nämndes tidigare kan en borgenär som inte får betalt inom utsatt tid vidta inkassoåtgärder. Borgenären kan själv driva in sina pengar eller anlita ett ombud, till exempel ett inkassoföretag.

Svensk Inkasso, som är branschorganisationen på den svenska inkassomarknaden, har i dag 53 medlemmar.

Den som driver in fordringar för någon annans räkning måste normalt ha Datainspektionens tillstånd. Undantag gäller advokater och anställda på advokatbyrå samt företag som står under Finansinspektionens tillsyn (främst banker, kreditmarknadsbolag och försäkringsbolag) som får bedriva inkassoverksamhet utan tillstånd från Datainspektionen.

Inkassoverksamheten ska bedrivas enligt god inkassosed. Det innebär bland annat att den som åtgärderna riktas mot inte får utsättas för onödiga kostnader eller trakasserier. Vad som räknas som god inkassosed beskrivs i inkassolagen, 5–11 §§.

Inkassobranchen hanterar mellan 7 och 8 miljoner förfallna fordringar varje år. I de fall gäldenären inte betalar trots påtryckningar kan borgenären ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. År 2012 gjordes en miljon ansökningar om betalningsföreläggande.

Tabell 3.5 Antal inkassoärenden (miljoner)⁸⁴

	2009	2010	2011	2012
Antal nya uppdrag	7,2	7,3	7,9	7,8
Antal avslutade uppdrag	5,5	5,8	5,8	6,5
Antal gäldenärer	0,4	0,5	0,5	0,46
Kapitalbelopp	52 500	45 500	45 500	55 000
Inkasserat belopp	16 900	17 200	16 800	24 400
Antal ansökningar om betalningsföreläggande	1	1,1	1	1

De lagstiftade avgifterna för inkassoverksamhet och myndighetsavgifterna för Kronofogdemyndigheten ska i första hand betalas av gäldenären, men tas ut av borgenären om gäldenären saknar medel för betalning.

Tabell 3.6 Lagstadgade inkasso- och myndighetsavgifter

Inkassoavgift	(kr)	Myndighetsavgifter	(kr)
Påminnelseavgift	60	Ansökan om betalningsföreläggande	300
Inkassoarvode	180	Verkställighet	600
Arvode betalningsföreläggande	340	Stämningsansökan	450
Upprättande av amorteringsplan	170	Konkursansökan	500

⁸⁴ Svensk Inkasso, Branschstatistik.

Handel med förfallna fordringar

Handel med förfallna fordringar innebär att ägare av fordringar som har förfallit säljer de till andra aktörer som anses vara bättre på att driva in fordringarna.

Handeln kan ha fördelar eftersom den ger möjlighet till risk-spridning för både kreditgivare och leverantörer av varor och tjänster. Försäljning av en fordran innebär bland annat att den ursprungliga borgenären får ett snabbare och säkrare kassaflöde.

Eftersom räntan fortsätter att stiga även på förfallna fordringar, kan värdet på en total fordringsstock, inklusive upplupna räntor, växa till stora summor.⁸⁵ Fordringsägaren kan hålla fordringarna vid liv med preskriptionsavbrott och hoppas att gäldenärerna en dag kommer att kunna betala. Och handeln med förfallna fordringar kan leda till tuffare indrivningsmetoder om uppköparen räknar med låga marginaler och behöver driva in så stor andel som möjligt.

Både Datainspektionen och Finansinspektionen vittnar om att antalet klagomål rörande inkassobolag har ökat allt eftersom handeln med förfallna fordringar växer.⁸⁶

3.4 Jämförelser med andra länder

3.4.1 Synen på skulder i olika länder

Olika syn på betalningsmoral har sannolikt färgat olika länders lagstiftning. Skillnader i synen mellan USA och Europa på den överskuldssatte är tydliga. I det amerikanska systemet ser man avskrivning av betalningsskyldighet som ett effektivt sätt att fördela risker. Tanken är att risken ska ligga på den starkaste parten, i detta fall långivaren. Även om låntagaren har bättre information om sin betalningsförmåga har långivaren större möjlighet att sprida och hantera de risker som kreditgivning innebär. Överskuldssättning ses som ett marknadsmisslyckande, där marknaden inte lyckats bedöma riskerna på ett tillfredställande sätt. Skuldsanering, som i USA kallas för personlig konkurs, och som blev tillgängligt för privatpersoner i och med *The Bankruptcy Reform Act of 1978*, ses som ett sätt att effektivt hantera problemen med överskuldssättning så att

⁸⁵ Se bild 2 för ett exempel på hur snabbt en skuld kan växa med höga dröjsmålsräntor och avgifter.

⁸⁶ Finansinspektionen (2006a).

individen snabbt kan återkomma till marknaden som konsument och låntagare.⁸⁷

I Europa ses inte överskuldssättning som ett marknadsmisslyckande på samma sätt, utan som ett socialt eller moraliskt problem.⁸⁸ Till skillnad från det amerikanska systemet förväntas gäldenären bära en större del av risken. Skuldsanering, som började införas först under 1980- och 1990-talen och då under viss motvilja mot att gå emot århundranden av ett strikt vidmakthållande av avtalsrätten, ska inte uppfattas som en ”lätt väg ut” och är inte tillgänglig för alla. Enligt till exempel den svenska lagstiftningen ska bedömningen ta hänsyn till gäldenärens tidigare ansträngningar och medverkan i handläggningen av ärendet.

I de europeiska länderna finns inte heller någon möjlighet till direkt avskrivning av betalningsskyldigheten. Gäldenären måste först gå igenom en betalningsplan under i genomsnitt tre till fem år, periodens längd skiljer sig åt mellan länderna. Betalningsplanens omfattning beror på gäldenärens inkomster och storleken på skulden. Endast de gäldenärer som fullföljer betalningsplanen kan få sin betalningsskyldighet avskriven.

En tredje skillnad är att de europeiska länderna ofta strävar efter att lösa de skuldsattas situation genom budget- och skuldrådgivning. Tanken är att individen ska lära sig av sina misstag och förbättra sin förmåga att hantera sin ekonomi i framtiden.⁸⁹

Under senare år kan man dock se att det amerikanska och det europeiska systemet närmast sig varandra. Sedan 2005 har USA förändrat sin konkurslagstiftning med ett tillägg om behovsprövning. Detta för att försäkra sig om att bara individer som tjänar under en viss nivå blir föremål för personlig konkurs. Samtidigt infördes också ett krav på skuldrådgivning för gäldenärer som ansökte om personlig konkurs. I Europa diskuteras på flera håll möjligheten att göra skuldsanering tillgänglig för fler.

Det finns också betydande skillnader mellan europeiska länder.

I jämförelse med andra länder ser man att den svenska betalningsmoralen är god. I Intrum Justitias årliga undersökning av sena betalningar i Europa är Sverige, Finland och Norge de tre länder som har minst antal förseningsdagar för betalningar. I Sverige är betalningen i snitt fem dagar sen, vilket kan jämföras med ungefär

⁸⁷ Niemi-Kiesiläinen (1999).

⁸⁸ Niemi-Kiesiläinen (1999).

⁸⁹ Niemi-Kiesiläinen (1999).

30 dagar i Italien, ett av länderna med högst antal förseningsdagar.⁹⁰ Det sociala straffet för ett finansiellt misslyckande är också högt i Sverige. I en studie från 2004 svarar nästan 70 procent av enskilda företagare att de inte skulle vilja köpa varor från ett företag som tidigare misslyckats finansiellt. Siffran sticker ut i jämförelse med andra europeiska länder, där snittet ligger på 40–50 procent.⁹¹

Kanske har den strikta synen på betalningar präglats av protestantismen, där skuldsättning länge var stigmatiserat, och gäldenärerna ansåg ha sig själva att skylla för sin situation, medan katolicismens syn var att utlåning var omoralisk och att den skuldsatte var ett offer som blivit utnyttjade av giriga långgivare⁹²

Det var dock de skandinaviska länderna som var först i Europa med att införa skuldsanering. År 1994 införde Sverige, som det sista skandinaviska landet, en skuldsaneringslag. I Danmark kom lagstiftningen 1984 och i Finland och Norge 1993. I dessa länders lagstiftningar syns dock tydligast konflikten mellan att upprätthålla betalningsmoralen och att hjälpa överskuldsatta gäldenärer. Det märks särskilt i bedömningen av om gäldenären ådragit sig skulderna i god tro och visat på en ansträngning att betala av skulderna på egen hand.⁹³

3.4.2 Arbete mot överskuldsättning i andra länder

De flesta västeuropeiska länder har sedan 1990-talets början tagit fram lagstadgade metoder för att hantera överskuldsättning, där skuldsanering och kreditprövning är några exempel. Lagstiftningarna kom till efter att överskuldsättningen ökat i samband med krisen i början av 1990-talet. I de västeuropeiska länderna finns ofta tillgång till statligt finansierad skuldrådgivning och lagstadgade möjligheter att skriva av betalningsskyldigheten när överskuldsättningen blivit alltför betungande. I Östeuropa saknas ofta möjlighet till frivilliga överenskommelser mellan borgenär och gäldenär, som till exempel betalningsplan eller ackord. Statlig skuldsanering är då det enda alternativet.

Systemet rörande kreditupplysning skiljer sig åt mellan länderna. Samtliga medlemsländer i EU har godkänt registrering av obetalda skulder, så kallade negativa uppgifter. Några länder har också god-

⁹⁰ European Payment Index 2012, Intrum Justitia.

⁹¹ Kronofogdemyndigheten (2008a).

⁹² Ahlström i Konsumentverket (2003).

⁹³ Kilborn (2009).

känt positiva kreditregister, som utöver betalningsanmärkningar även innehåller uppgifter om individens samtliga lån. I Sverige är registrering av positiva uppgifter möjligt. Det innebär att svenska kreditregister bland annat innehåller information om individers samtliga lån.

Bland länder som undersökts inom ramen för utredningen har samtliga privata kreditupplysningsföretag. Belgien sticker dock ut bland de europeiska länderna med en kreditupplysningsfunktion som sköts av den belgiska centralbanken (NBB). Enligt lag är samtliga belgiska kreditgivare skyldiga att lämna uppgifter om konsumenternas kreditförhållanden till NBBs kreditregister. Kreditupplysningens syfte är sedan att förhindra överskuldssättning. Individuppgifter lämnas i princip inte ut för forskningsändamål. Vid beställningar från regeringen kan Centralbankens analysavdelning dock analysera och bearbeta materialet.⁹⁴

I flera europeiska länder har det förekommit diskussioner om att införa positiva kreditregister. Den finska regeringen meddelade under våren 2013 att den tänker skjuta upp ett beslut om ett positivt register då EU-kommissionen för nuvarande bereder en ny personuppgiftsförordning, ett direktiv om bostadskrediter och ett dataskyddsdirektiv.⁹⁵

Beräkningen och bedömningen av en individs kreditvärdighet varierar mellan olika länder. I bland annat USA och Storbritannien görs en så kallad kreditvärdering (credit scoring) där man med hjälp av statistiska modeller försöker bedöma individers eller företags kreditvärdighet. Kreditvärdigheten mäts på en skala i stället för som i Sverige där bedömningen traditionellt enbart har två värden: betalningsanmärkning eller inte. På senare tid har dock även svenska kreditvärderingsinstitut börjat använda sig av credit scoring.

I Danmark, Finland och Norge fungerar kreditvärderingen som i Sverige. Dessa länder har också ett system med betalningsanmärkningar. I Danmark och Norge är dock skillnaden att betalningsanmärkningen tas bort så fort skulden är betald.⁹⁶

I detta kapitel beskrivs systemen i Norden, Storbritannien och Nederländerna, där lagstiftningen rörande överskuldssättning är relativt utvecklad. Den dokumenterade information som finns tillgänglig berör i princip enbart de formella åtgärderna för att hantera överskuldssättning. Skuldsaneringsförfarandet i de olika länderna

⁹⁴ Nationale Bank van Belgie.

⁹⁵ Finska justitieministeriets publikation 22/2013, OM 18/014/2012.

⁹⁶ Debitor Registret, Gjeldsoffer-Alliansen.

finns väldokumenterat i olika rapporter. Det finns däremot mindre skrivet om orsakerna till överskuldssättning i de olika länderna. I texten kommer vi översiktligt att beskriva formella åtgärder i respektive land. Uppgifterna i texten är bland annat baserade på information från berörda organisationer samt en EU-rapport producerad av det brittiska konsultföretaget London Economics.⁹⁷

De nordiska länderna var först i Europa att anta lagstiftning som frångick avtalsrätten och tillät att betalningsskyldigheten skrevs av för att minska problemen med överskuldssättning.

Systemen i de ovan nämnda länderna är snarlika. I princip finns tre möjliga åtgärder.

- *Omorganisering av skulder.* Detta är oftast gäldenärens första alternativ. Omorganisering kan innebära att gäldenären ersätter dyra lån med ett skuldsaneringslån som är billigare och lättare att hantera. Gäldenären och fordringsägaren kan också komma överens om en betalningsplan. En annan åtgärd är att sälja individens tillgångar som kan användas för avbetalning av skulderna.
- *Skuldlättnad.* Om betalningsmöjligheterna är små kan gäldenären och fordringsägaren komma överens om att minska gäldenärens framtida betalningar. Det kan ske antingen genom att man fryser framtida räntebetalningar eller genom att skriva av delar av lånet.
- *Skuldsanering.* Sker genom en lagstadgad överenskommelse. Gäldenären gör upp en betalningsplan och betalar sedan månatligen till fordringsägarna. Vid slutet av betalningsplanen skrivs resterande skulder av. Skuldsaneringsperioden är ofta mellan ett och tre år.

3.4.3 Danmark

Budget- och skuldrådgivning

I Danmark erbjuds rådgivning till individer med låga inkomster och dålig kontroll över sin ekonomi (gældsrådgivning). Rådgivaren kan bland annat hjälpa till att få till stånd frivilliga överenskommelser mellan gäldenär och fordringsägare. Det danska registret är ett så kallat positivt register, med uppgifter utöver betalningsinställelser.

⁹⁷ London Economics (2012).

Omorganisering

I Danmark finns konkurs som en åtgärd för överskuldssatta individer. Det innebär dock inte att gäldenären blir av med betalningsskyldigheten, utan enbart att hans eller hennes tillgångar likvideras och fördelas mellan borgenärerna. När tillgångarna fördelats är gäldenären fortsatt betalningsskyldig för de resterande skulderna.

Skuldsanering

Sedan 1984 har Danmark en skuldsaneringslag. Lagen kom till efter diskussioner om att samhällets kostnader för indrivning av skulder var för höga, särskilt eftersom så liten andel av skulderna faktiskt blev betalda.

Skuldsanering i Danmark fungerar i princip som det svenska systemet och består också av en femårig betalningsplan. Gäldenären tar tillsammans med en handläggare fram ett förslag till betalningsplanen. Den stora skillnaden mellan det danska systemet och systemen i resten av de nordiska länderna är betalningsplanens uppbyggnad. I Danmark ska betalningsplanen uppge andelen skulder som gäldenären förväntas betala under skuldsaneringsperioden. Betalningarna beräknas utifrån gäldenärens månatliga inkomster. Om planen blir godkänd betalar gäldenären sedan ett fast belopp varje månad. Skillnaden mellan det danska systemet och det svenska systemet är att om gäldenären får en ökad inkomst får han eller hon behålla det resterande beloppet. Detta är ovanligt förlopp och följer av att resterande skuldbörda skrivs av redan innan betalningsplanen påbörjats. I de flesta västerländska länder skrivs betalningsskyldigheten av först efter att betalningsplanen slutförts och gäldenären förväntas betala högsta möjliga belopp varje månad under saneringsperioden.

Om betalningsplanen inte sköts har fordringsägaren möjlighet att förlänga planen i upp till 20 år. Vid grov misskötsel finns en möjlighet för fordringsägaren att ansöka till konkursdomstolen (*skifteretten*) om att återväcka betalningsansvaret för de avskrivna skulderna.

3.4.4 Finland

Finland drabbades ännu hårdare än Sverige av den finansiella krisen på 1990-talet. Arbetslösheten ökade betydligt och en stor del av befolkningen hamnade i allvarliga skuldsättningsproblem. En undersökning från 1997 pekade på att tio procent av befolkningen upplevde sig vara överskuldsatt.⁹⁸

Finland har genomfört flera radikala förslag för att minska överskuldsättningen. Bland de senaste finns flera förändringar, bland annat absolut preskription, räntetak och sociala krediter.

Budget- och skuldrådgivning

Den finska skuldrådgivningen är, likt den svenska, en lagstadgad kommunal service. Rådgivningen är kostnadsfri. I rådgivningens tjänster ingår⁹⁹:

- Hjälp vid ansökan om saneringslån från Garanti-Stiftelsen
- Hjälp till frivilliga avtal med fordringsägare
- Hjälp vid ansökan om social kredit
- Ekonomisk rådgivning
- Hjälp vid ansökan om skuldsanering
- Hjälp vid överklagan av rättsliga beslut

Viss rådgivning bedrivs också i kyrkans regi. Kyrkans Diakonifond har sedan lång tid tillbaka lämnat stöd för bland annat boendekostnader. Sedan 2001 har den också ett projekt som syftar till att lösa individers överskuldsättningsproblem genom frivilliga överenskommelser mellan gäldenärer, fordringsägare och Kyrkans Diakonifond.

⁹⁸ Kronofogdemyndigheten (2008a).

⁹⁹ Finska Social- och hälsovårdsverket.

Sociala lån

Sedan 2003 har Finska kommuner kunnat erbjuda sociala krediter. I dag finns det som en möjlighet i 20 av Finlands 320 kommuner. Att bevilja invånarna sociala krediter finns inskrivet i kommunens allmänna skyldigheter i den finska Socialvårdslagen, 3 kap § 13.

Syftet med de sociala krediterna är att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldsättning. Sociala krediter kan erbjudas för, till exempel, sanering av den personliga ekonomin, tryggt boende eller vid en social kris. De sociala lånen erbjuds individer som har låga inkomster och eventuella betalningsanmärkningar och som inte kan få en bankkredit med rimliga villkor. Tanken är att de ska vara ett alternativ till de dyra snabbblån som riktas till de här personerna.

Innan en social kredit beviljas ska utredas om personen har rätt till försörjningsstöd. Personer som är berättigade till försörjningsstöd får detta bidrag i stället för den sociala krediten.

Räntan för en social kredit är den referensränta som avses i räntelagen.

Räntetak

I mars 2013 antog Finland ett lagförslag om räntetak. Enligt lagen begränsas den effektiva räntan till högst 50 procent plus referensräntan. Den nya lagstiftningen är tänkt att minska de skuldproblem som snabbblån orsakar. Genom att begränsa den effektiva räntan bör kreditgivare bli mer måna om att säkerställa att de utställda lånen faktiskt betalas. De tillåts inte längre ta ut höga avgifter för att täcka upp för den höga risken som lånen innebär. Kreditgivaren måste därför klarlägga konsumentens kreditvärdighet noggrannare än tidigare.¹⁰⁰

Prisregleringen gäller enbart lån under 2 000 euro, eftersom överskridande summor omfattas av EU-direktivet om konsumentkrediter. Prisregleringen gäller inte heller krediter som ges i samband med avbetalningsköp. Lagen gäller från juni 2013.¹⁰¹

¹⁰⁰ Finska Statsrådet, pressmeddelande 2013-03-14.

¹⁰¹ Konsumentskyddslag, 17 kap. 17 a §.

Absolut preskription

År 2003 gjordes en förändring av den finska utsökningslagen (679/2003) vilken innebar att man införde tidsfrist för verkställelse. När en fysisk person förelagts betalningsskyldighet till en juridisk person är preskriptionstiden 15 år. När en fysisk person har en skuld till en fysisk person, eller om skulden grundar sig på ett brott för vilken gäldenären dömts till fängelse eller samhällstjänst, är preskriptionstiden 20 år.¹⁰² Sedan 2008 innebär lagen även att skulderna preskriberas när tidsfristen gått ut, vilket innebär en absolut preskription av skulden. Utmätningssmannen ska enligt lag kontrollera att fordran inte preskriberats.¹⁰³

Omorganisering

Saneringslån administreras av Garanti-Stiftelsen. Stiftelsen finansieras med medel från Penningsautomatföreningen, Finlands offentligt ägda spelbolag. Stiftelsen lämnar borgen till överskuldssatta privatpersoner för att de ska kunna ta ett saneringslån och samordna sina skulder.

De kan också lämna borgen till andra typer av krediter som låntagaren kan använda till vissa större utgifter, som till exempel köp av hushållsutrustning, som tvätt- eller diskmaskin. Detta för att undvika dyra konsumtionskrediter som kan leda till överskuldssättning.

Målgruppen för den här typen av lån är inte de med riktigt stora skuldproblem. De sammanlagda skulderna får högst uppgå till 300 000 kronor. Övriga gäldenärer hänvisas till skuldsaneringsförfarandet.

År 2002 slöts ett avtal mellan ett flertal departement, Bankföreningen och Garanti-Stiftelsen, där bankerna förband sig att försöka komma överens om förlikning med gäldenärer med skulder som härrör från krisen i början av 1990-talet. Uppgörelsen omfattade omkring 60 000–70 000 personer.¹⁰⁴

¹⁰² 2 kap 24 § Utsökningsbalk.

¹⁰³ SOU 2008:82.

¹⁰⁴ Konsumentverket (2003).

Skuldsanering

Den finska skuldsaneringslagen påminner om den svenska. Gälldenären måste vara så skuldsatt att han eller hon är oförmögen att betala sina skulder, och denna oförmåga ska inte vara av tillfällig art. Beslut om skuldsanering tas i domstol. Förfarandet är likt det svenska, dock med en betalningsplan som fortlöper under tre års tid.

Finland arbetar för att öka antalet frivilliga skuldsaneringar. Frivillig skuldsanering upprättas enligt principerna i skuldsaneringslagen men beslut tas utanför domstol. Överenskommelser kan göras mellan gälldenär och borgenär även om borgenären är staten eller kommunen.¹⁰⁵

3.4.5 Norge

Liksom i de andra nordiska länderna drabbades de norska hushållen hårt av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Mellan 1985 och 1992 ökade andelen av befolkningen som hade svårt att klara av sina betalningar med åtta procentenheter, från fem procent till 13 procent.¹⁰⁶

Statens *institutt for forbrukningsforskning* (SIFO)¹⁰⁷ har sedan flera år tillbaka bedrivit forskning om den norska överskuldsettingen och dess orsaker. Institutet har producerat ett flertal rapporter om ämnet och ligger i framkant när det kommer till forskning om överskuldsetting. I de andra nordiska länderna saknas en motsvarighet till SIFO.

Budget- och skuldrådgivning

Den norska budget- och skuldrådgivningen¹⁰⁸ administreras av det norska arbets- och välfärdsverket (NAV). Rådgivningen är en lagstadgad kommunal service. Individer som har svårt att få ekonomin att gå ihop har möjlighet att få träffa en rådgivare. Rådgivningen är avgiftsfri men individen måste ansöka om att få tillgång till tjänsten. I ansökan bör individen bifoga en kopia av hyresfaktura, balansräkning,

¹⁰⁵ Finska Statsrådet.

¹⁰⁶ Poppe (2004).

¹⁰⁷ På engelska: National Institute for Consumer Research.

¹⁰⁸ Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning.

information om eventuella lån, kostnader för försäkring, skola och omsorg. Rådgivningen kan hjälpa till med budgetplanering och med att ansöka om anstånd eller skuldsanering.

Skuldsanering

År 1992 antogs lagen om skuldsanering (gjeldsordningsloven¹⁰⁹). Lagen gäller både frivillig och tvingande skuldsanering för privatpersoner.

Det tvingande skuldsaneringsförfarandet har många likheter med det svenska. Dock kräver den norska lagstiftningen att gäldenären försökt nå en frivillig uppgörelse med fordringsägarna innan en skuldsanering kan inledas. Detta krav togs bort från den svenska lagstiftningen år 2007.¹¹⁰

3.4.6 Nederländerna

Nederländerna utmärker sig i jämförelse med andra europeiska länder genom att ha ett flertal frivilliga och juridiska alternativ för hantering av överskuldssättning.

Budget- och skuldrådgivning

Kommunerna har i uppdrag att tillhandahålla rådgivning. Branschorganisationen NVVK¹¹¹ har över 90 medlemsorganisationer som erbjuder skuldrådgivning och socialkreditgivning.

Organisationerna erbjuder bland annat:

- Frivilliga uppgörelser med fordringsägarna. Gäldenären och rådgivaren gör upp en betalningsplan som föreslås fordringsägaren. Betalningsplanen baseras på gäldenärens inkomster. Gäldenären får behålla en del av inkomsten som ska täcka fasta kostnader och vissa andra utgifter. Fordringsägaren avgör sedan om han eller hon vill acceptera planen. Enbart om förslaget nekas kan gäldenären gå vidare och ansöka om en lagstadgad skuldsanering. Det finns dock drivkrafter för fordringsägaren att inte

¹⁰⁹ *Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner* (LOV-1992-07-17-99).

¹¹⁰ SFS 2006: 548.

¹¹¹ www.nvbk.eu

acceptera en frivillig uppgörelse. Bland annat innebär den frivilliga uppgörelsen att mycket ansvar ligger på fordringsägaren som själv måste kontrollera att betalningarna kommer in. Fordringsägarna har också tillgång till mycket mer information om låntagaren vid en lagstadgad skuldsanering. Bland annat går all gäldenärens post via en administratör vilket gör det svårt att undanhålla tillgångar. Den frivilliga skuldsaneringen pågår vanligtvis i tre år och följs sedan av en avskrivning av fortsatt betalningsskyldighet.

- Förvaltare¹¹². Förvaltaren utses av en domstol till individer som av olika anledningar inte kan ta hand om sin egen ekonomi. Förvaltaren kan vara en tjänsteman eller en familjemedlem.
- Budgetförvaltning. Många organisationer erbjuder en möjlighet att förvalta en individs eller ett hushålls budget. Detta är till för individer eller familjer som har svårt att hantera sina inkomster. Inkomsterna går därför direkt till budgetförvaltaren som sedan betalar de fasta utgifterna och reserverar en summa för oförutsedda utgifter och återbetalning av eventuella skulder. Resterade summa får individen eller hushållet använda för övriga utgifter. Budgetförvaltningen ska förhindra att hushåll och individer hamnar i överskuldsättning.
- Bistånd med hjälp om en konsument vill bestrida en fordran.

Social kreditgivning

År 2005 inrättades SBN, Sociale Banken Nederland, en paraplyorganisation som arbetar med ansvarsfull utlåning. SBN är ett samarbete mellan ett antal kommunala kreditgivare. För närvarande är 25 lokala kreditinstitut anslutna. Syftet med SBN är att underlätta för individer som har låga inkomster och som har svårt att få lån via vanliga kreditinstitut. SBN uppmuntrar individer att spara till en buffert för oförutsedda utgifter och större inköp. På sin hemsida skriver banken att krediter ska ses som en nödlösning.

SBN lånar själv inte ut pengar, men kontrollerar och reglerar medlemsbankerna. Verksamheten är ideell och sker utan kommersiellt intresse. Lånen är enbart avsedda för personer som tjänar upp till 130 procent av minimilönen. I januari 2013 var den lagstadgade

¹¹² Beschermingsbewind.

minimilönen för personer över 23 år 1 469 euro i månaden (ungefär 12 600 kronor). Personer som tjänar under 1910 euro (16 421 kronor) i månaden har alltså möjlighet att få ett socialt lån. Medellönen var under samma period 3 073 euro (26 420 kronor) i månaden.

SBN rekommenderar först och främst att konsumenten sparar till sina inköp. Den erbjuder också rådgivning och diskuterar konsumentens betalningsförmåga för att kunna erbjuda en kredit som är möjlig att betala tillbaka.¹¹³

Omorganisering

I Holland finns konkurs som åtgärd, där gäldenärens tillgångar utmäts. Medlen fördelas mellan fordringsägarna. Gäldenären är fortfarande betalningsskyldig för resterande skulder.

Saneringslån från privata institut är också ett möjligt alternativ. Gäldenären erbjuds ett nytt lån, vars storlek beror på gäldenärens betalningsförmåga. Lånet används för att återbetala de existerande skulderna, antingen i sin helhet eller delvis, beroende på det nya lånets storlek. Lånet avbetalas sedan med en fast summa varje månad.

Skuldsanering

Den lagstadgade skuldsaneringen finns enbart tillgänglig för fysiska personer.¹¹⁴ För att bli aktuell för skuldsanering krävs liksom i den svenska lagstiftningen, att skuldbördan är stor och att det inte finns några utsikter för återbetalning. Skuldernas ålder har stor betydelse, samt att de uppkommit i god tro. Gäldenären måste visa att han eller hon har möjlighet att klara skuldsaneringsprocessen, varför det inte bör finnas nyligen tillkomna skulder. Rättsliga kostnader som uppkommer i samband med skuldsanering dras från gäldenärens tillgångar, vilket minskar fordringsägarens framtida utbetalningar. Detta för att öka drivkrafterna att ingå frivilliga skuldsaneringsöverenskommelser.

När den lagstadgade skuldsaneringen ingås, förlorar fordringsägarna sina lagliga rättigheter att driva in pengarna. Inga ytterligare räntekostnader får läggas på kapitalet.

¹¹³ SBN.

¹¹⁴ *Wet schuldsanering natuurlijke personen* (Wsnp).

Skuldsaneringen pågår under tre år. Gälldenären ska under denna period se till att han eller hon kan betala så mycket som möjligt till fordringsägarna. Gälldenären har inte tillgång till sina inkomster utan får en fast summa pengar varje månad att leva på. Resterande inkomster går direkt till avbetalningen av skulderna. Om gälldenären behåller sitt arbete och sköter avbetalningsplanen skrivs betalningsskyldigheten för resterande skulder av efter tre år. Om gälldenären inte följer betalningsplanen, till exempel genom att dra på sig nya skulder, avbryts skuldsaneringen och gälldenären försätts i konkurs. Gälldenärens tillgångar kommer att säljas ut och fördelas mellan fordringsägarna. Resterande skulder kvarstår och kan återigen drivas in av fordringsägarna. En gälldenär som avbrutit skuldsanering måste vänta tio år innan han eller hon kan bli aktuell för skuldsanering igen.

3.4.7 Storbritannien

Det brittiska systemet syftar, likt det amerikanska, till att effektivisera kreditmarknaden och se till att den överskuldsatta konsumenten snabbt är tillbaka på marknaden. Till exempel tar skuldsaneringsprocessen enbart ett år.¹¹⁵

Budget- och skuldrådgivning

I Storbritannien finns privata aktörer som kan användas som intermediär mellan gälldenär och fordringsägare, så kallade *Debt Managent Companies*. Vissa aktörer arbetar på frivillig basis och erbjuder avgiftsfri rådgivning. De aktörer som tar betalt för sina tjänster kan dessutom hantera betalningarna från gälldenär till fordringsägare, mot en andel av betalningarnas storlek. Ofta kan detta vara lönsamt för gälldenären då dessa aktörer kan förhandla fram bättre villkor med borgenären än vad gälldenären skulle kunna göra på egen hand.

En av de stora frivilligorganisationerna är *Citizens Advice Bureau*. Den erbjuder rådgivning i allt från konsumentfrågor till hushållsbudget och överskuldsättning. Den arbetar nära politiker och media för att sprida information och påverka beslutsfattare.

¹¹⁵ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, Chapter 4.

Omorganisering

Saneringslån är ett vanligt sätt att omorganisera dåliga lån. Lånen lämnas ut av vanliga kreditinstitut. Tillgänglighet till den här typen av lån beror dock på gäldenärens kreditvärdighet. De gäldenärer som har störst problem har ofta inte möjlighet att få den här typen av lån.

Skuldsanering

I Storbritannien finns flera olika möjligheter för gäldenären att få sin betalningsskyldighet avskriven.

I Country Court Act (1984) finns en möjlighet till skuldlättnad för gäldenärer med mindre skulder, kallat Country Court Administration Order. För att bli godkänd för den processen får den totala skuldsumman inte överstiga 5 000 pund (drygt 50 000 svenska kronor). Gäldenären ansöker själv om skuldsanering och ärendet behandlas i domstol. Domstolen lägger upp en betalningsplan som gäldenär och fordringsägare sedan får ta del av. Om ingen av dem bestrider planen antas den och gäldenären betalar den avtalade summan varje månad. Om gäldenären följer planen blir resterande skulder avskrivna efter planens slut.

I den brittiska insolvenslagstiftningen (Insolvency Act 1986) finns ytterligare tre alternativ för skuldsanering.

- *Frivillig skuldsanering* (Individual Voluntary Agreements). Gäldenären går via legitimerade insolvensrådgivare (se avsnitt ovan). Ansökan om frivilligt ackordet görs till domstol. Vanligtvis försöker man på frivillig väg få till ett 75 procents-ackord med borgenären.
- *Konkurs*. Om borgenären inte vill gå med på det frivilliga ackordet som beskrivits ovan kan gäldenären ansöka om konkurs (*bankruptcy*).¹¹⁶ Den brittiska konkursen skiljer sig från tidigare nämnda konkursförfaranden på så sätt att resterande skulder avskrivs efter att existerande tillgångar utmätts.¹¹⁷ Konkursen är ett formellt förfarande vid domstol. Även en borgenär kan ansöka om konkurs. Gäldenärens tillgångar likvideras för att

¹¹⁶ Insolvency Act Part IX.

¹¹⁷ Det konkursförfarande som beskrivits för till exempel Holland och Danmark innebar enbart en utmätning av tillgångarna, med fortsatt betalningsskyldighet för resterande skuldbelopp.

betala av skulderna. Dessutom läggs en betalningsplan upp där gäldenären regelbundet betalar en fast summa. Efter ett år skrivs skulderna som inte täcks av betalningsplanen av. Studieskulder, böteskulder och underhållsbidrag (och andra legala skulder inom familjen) kan dock inte skrivas av.

- *Debt relief order* (DRO). År 2009 tillkom ett tredje alternativ i insolvenslagstiftningen. DRO är en ettårig skuldsaneringsprocess för gäldenärer med skulder under 15 000 pund (drygt 152 000 svenska kronor). För att bli aktuell för skuldsanering får gäldenären inte ha tillgångar över 300 pund (drygt 3 000 kronor) eller betalningsutrymme¹¹⁸ över 50 pund (drygt 500 kronor) i månaden. Det innebär att husägare ofta inte kan bli föremål för den här typen av sanering. Under ett år betalar gäldenären i enlighet med sitt betalningsutrymme. Om betalningarna skett enligt plan skrivs resterande betalningsskyldighet av. Studieskulder, böteskulder eller underhållsstöd kan dock inte skrivas av. Om gäldenären misskött betalningarna kan långivaren ansöka om att försätta gäldenären i konkurs.

¹¹⁸ Som betalningsutrymme räknas del av inkomst som kan betalas till långivarna, efter nödvändiga utgifter tagits med i beräkningen.

4 Situationen för barn och unga

Barn och ungdomar har blivit en viktigare målgrupp för marknadsföring. Konsumtionsmönster grundläggs ofta tidigt i livet. I ett samhälle med tilltagande konsumtionskrav är ungdomar, med små ekonomiska marginaler, en sårbar grupp. Då ungdomsarbetslösheten varit hög i flera år finns risk att gruppen unga vuxna hamnar i stora skuldsättningsproblem.

Under de senaste åren har flera lagändringar tillkommit för att motverka skuldsättning av barn under 18 år. Statistiken visar att lagändringarna verkar ha haft en effekt. Samtidigt är gruppen unga vuxna, 18–25 år, fortfarande en utsatt grupp.

4.1 Färre barn under 18 år med skulder hos Kronofogdemyndigheten

Torgny Håstad har på regeringens uppdrag utrett konsumenternas rättsliga ställning när varor och tjänster betalas via telefonräkning med mera.¹ I samband med detta har han också beskrivit under vilka villkor som barn och ungdomar får ingå rättsliga avtal och skuldsätta sig: Enligt svensk rätt har alla rättsförmåga eller rättskapacitet och kan därmed äga tillgångar och ha skulder. För att en person själv ska få förfoga över sin egendom eller ingå avtal krävs dock att personen har rättslig handlingsförmåga. Full rättslig handlingsförmåga inträder först vid 18 års ålder. Den som är underårig får enligt 9 kap. 1 § föräldrabalken inte själv ingå avtal. Syftet med denna bestämmelse är att skydda underåriga mot att ingå ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar. En del undantag finns, till exempel vad gäller rätten att förfoga över egna arbetsinkomster eller rätten att råda över det som förvärvats genom gåva eller testamente. När en underårig saknar rättslig handlingsförmåga före-

¹ DS 2012:31.

träds han eller hon av förmyndaren. Denne är den omyndigas ställföreträdare. Om den underåriga handlar själv krävs förmyndarens samtycke. Ett avtal som den underåriga ingår med förmyndarens samtycke blir direkt gällande. Undantag gäller dock för skuldsättning. Barn får inte skuldsätta sig ens med förmyndarens samtycke. För att ett sådant avtal ska bli gällande krävs överförmyndarens samtycke. Regeln innebär bland annat att barn inte ens med förmyndares samtycke kan ingå avtal om abonnemang eller digitala tjänster där användningen av tjänsten betalas i efterhand.

Under de senare åren har ett flertal lagändringar tillkommit för att ytterligare minska möjligheterna att skuldsätta barn. Det förekom tidigare att barn hamnade hos Kronofogdemyndigheten med skulder för obetalda parkeringsböter, då föräldrarna registrerat bilen i barnets namn. I november 2003 fanns drygt 4 100 barn registrerade på nästan 5 000 bilar. 1 juli 2007 ändrades lagen så att brukaren, inte ägaren, blev ansvarig för alla fordonsrelaterade skulder. 2009 gjordes en ändring i föräldrabalken som hindrar föräldrar att skuldsätta barn till olika företag (SFS 2008:910). 1 juni 2010 gjordes även ändringar i bland annat i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125), lagen om läkarvårdsersättning (1993:1651) och lagen om ersättning för sjukgymnastik (1993:1652), som innebar att avgifter inom dessa områden tas ut av förmyndaren. Tidigare var det möjligt att avgifter för uteblivna besök debiterades barnen när de blev myndiga, något som ledde till att flera ungdomar hamnade hos Kronofogdemyndigheten. Möjligheten att skuldsätta barn är alltså mycket begränsad.

Antalet barn under 18 år med skulder hos Kronofogdemyndigheten har också minskat under de senaste åren, vilket med stor sannolikhet är en följd av lagändringarna. Under 2012 hade 1 180 barn sammanlagt drygt 14 miljoner kronor i skulder hos Kronofogdemyndigheten. Motsvarande siffror 2011 var 1 460 stycken barn med nästan 18,5 miljoner kronor i skuld.

Tabell 4.1 Allmänna mål, gruppen 0–17 år²

Medelslag	Antal personer	Antal mål	Skuldbelopp (kr)
Brottsofferfonden ³	563	732	637 934
Bötesmedel	382	434	1 021 748
Skattekontot	182	205	1 264 438
Rättshjälpkostnader	22	22	70 879
Fordonsskatt	8	11	10 496

I slutet av 2012 hade totalt 884 personer under 18 år ett eller flera obetalda allmänna mål. Som tabellen visar härrör majoriteten av skulderna från obetalda avgifter tills brottsofferfonden samt bötesmedel.

4.1.1 Solidariskt skadeståndsansvar

Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten har arbetat för att avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret för omyndiga,⁴ och Barnombudsmannen har bland annat föreslagit ändringar i 6 kapitlet 4§ skadeståndslagen (1972:207).⁵

År 2010 avsåg 75 procent av omyndigas samlade skulder obetalda skadestånd, och 25 procent av de skyldiga personerna bar ett solidariskt skadeståndsansvar.⁶ Det solidariska skadeståndsansvaret innebär att samtliga dömda gärningsmän blir gemensamt återbetalningsskyldiga. Betalningskravet kan riktas mot en av de dömda, som sedan får kräva de övriga på deras del av skulden. Motivet bakom det solidariska ansvaret är att den skadelidande ska få sina pengar så snart som möjligt, oavsett vem som betalar. Problemet är dock att det ofta är svårt för den som ensam betalat att få tillbaka pengarna från de övriga skadeståndsskyldiga. Detta kan vara särskilt svårt när det gäller omyndiga gärningsmän, varför enskilda ungdomar riskerar att hamna i långvariga skuldproblem.

² Kronofogdemyndigheten.

³ Skadestånd, är en stor skuldpost för personer under 18 år, men definieras som enskilda mål och återfinns därför inte i denna tabell.

⁴ Se lag (1936:81) om skuldebrev § 2 för beskrivning av det solidariska skadeståndsansvaret.

⁵ <http://www.barnombudsmannen.se/vart-arbete/skrivelser/2011/3/forslag-till-andring-i-6-kap-4--skadestandslagen-1972207/> (lägg till i referenslista, eventuellt också göra bättre hänvisning här).

⁶ Barnombudsmannen.

4.1.2 Systematik i skuldsättning av barn under 18 år

Trots lagändringar förekommer det att borgenärer kräver in pengar för fordringar som uppkommit före gäldenärens 18-års dag. Kronofogdemyndigheten har själv, genom manuell kontroll av olika mål, undersökt antalet svaranden med en skuld som uppkom innan de fyllde 18 år, oaktat när fordringarna skickades in. Antalet ansökningar som riktades direkt mot personer under 18 år minskade med nästan 130 personer mellan 2011 och 2012. Mellan samma år ökade dock antalet ansökningar riktade mot 18–25 åringar (där skulden uppstod innan de fyllde 18 år) under samma period med drygt 110 personer.

Det förefaller alltså finnas en systematik i att borgenärer väljer att skicka in fordringar först när gäldenärerna fyllt 18 år, trots att skulden uppkommit när gäldenären var omyndig och således, enligt lag, inte kan ingå ett avtal. En möjlig orsak skulle kunna vara att Kronofogdemyndigheten i den summariska processen inte får kontrollera om skulderna har uppstått innan gäldenären har fyllt 18 år. Lagen om betalningsföreläggande och handräckning reglerar nämligen att beslut om betalningsfastställelse ska meddelas om svaranden inte bestrider yrkandena.

4.2 Unga 18–25 år är fortfarande en utsatt grupp

I gruppen unga vuxna (18–25 år) har skuldsättningen ökat. Antalet utslag om betalningsföreläggande gällande ungdomar mellan 18 och 25 år ökade från 69 252 utslag till 79 260 utslag år 2010. Antalet utslag minskade dock mellan 2010 och 2011. Det totala antalet ungdomar med en aktuell skuld hos Kronofogdemyndigheten minskade marginellt mellan 2011 och 2012, från 40 550 till 40 338 personer. Däremot ökade deras sammanlagda skuld från drygt 1,15 miljarder kronor 2011, till drygt 1,23 miljarder kronor 2012.

Män har tidigare varit tydligt överrepresenterade i den här gruppen, men de senaste åren har andelen kvinnor ökat. År 2011 var andelen kvinnor 46 procent.

I tabellen nedan presenteras de tio vanligaste A-målen för gruppen 18–25 år.

Tabell 4.2 Allmänna mål, gruppen 18–25 år⁷

Medelslag	Antal personer	Antal A-mål	Skuldbelopp (kr)
Brottsofferfonden	14 215	24 748	19 299 454
Bötesmedel	13 628	22 235	64 726 559
Studiemedelsavgift	6 527	9 368	36 813 927
TV-avgift	5 305	24 508	32 837 661
Fordonsskatt	3 499	10 249	16 340 849
Felparkeringsavgift	2 571	33 701	44 410 295
Skattekontot	2 530	6 470	239 159 444
Rättshjälpkostnader m.m	2 019	2 222	5 111 934
Trängselskatt	1 388	8 229	9 744 253
Vite	578	657	1 746 859

Tabellen visar att ungdomar ofta hamnar hos Kronofogdemyndigheten på grund av obetalda böter eller avgifter till brottsofferfonden. Tabellen visar dock enbart personer som har skulder till stat och kommun. Skulden till privata borgenärer är ännu större. År 2011 var ungdomars totala skuld till kommun och stat 463 miljoner kronor medan 742 miljoner var till privata borgenärer.⁸ Några av de vanligaste skulderna till privata fordringsägare beskrivs i nästa avsnitt.

Underrepresentation av unga hos Kronofogdemyndigheten?

I statistikavsnittet beskrevs att unga, i synnerhet 18–19-åringar, är underrepresenterade hos Kronofogdemyndigheten.

Det gäller som genomsnitt för samtliga skulder hos Kronofogdemyndigheten, men för skulder understigande 20 000 kronor är unga överrepresenterade. Gruppen 18–19-åringar utgör 3,4 procent av befolkningen över 18 år men 4,3 procent av alla gäldenärer med skulder understigande 20 000 kronor, för 20–24-åringar är förhållandet 8,6 respektive 15,4 procent.

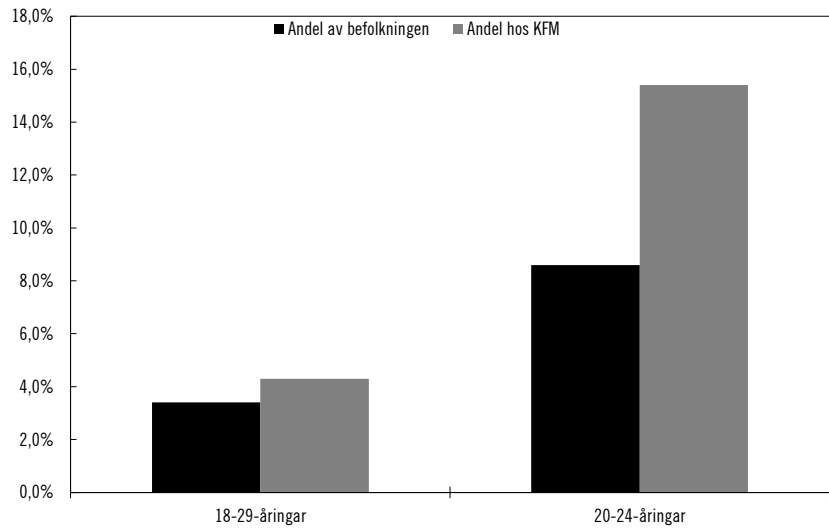
En förklaring kan vara att unga har en ökad risk att hamna i betalningsproblem jämfört med vuxna, men att de ännu inte har hunnit ta mer omfattande lån, som bostadslån och billån, och att

⁷ Skadestånd, är en stor skuldpost för personer under 18 år, men definieras som enskilda mål och återfinns därför inte i denna tabell.

⁸ Barnombudsmannen (2012).

deras skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten därför är mindre omfattande.

Diagram 4.1 Underrepresentation av unga vid låga skulder (20 000 kronor eller lägre)



Källa: KFM, SCB.

Skulderna till privata fordringsägare

År 2012 granskade Kronofogdemyndigheten ett slumpmässigt urval inkomna ansökningar om betalningsföreläggande gällande ungdomar i åldersgruppen 18–25 år. Bland de ungdomar som fått sin första ansökan om betalningsföreläggande var skulder rörande telefoni, köp av vara eller tjänst mot faktura och internetköp mot faktura dominerande som inkörsportar till Kronofogdemyndigheten.⁹

⁹ Kronofogdemyndigheten (2012).

Tabell 4.3 Första ansökan om betalningsföreläggande gällande ungdomar 18-25 år¹⁰

Typ av fordran	Andel av den första ansökan om betalningsföreläggande rörande unga 18-25 år
Köp av vara eller tjänst mot faktura	25 procent
Telefoni	23 procent
Internetköp mot faktura	14 procent
Övriga fordringar	38 procent

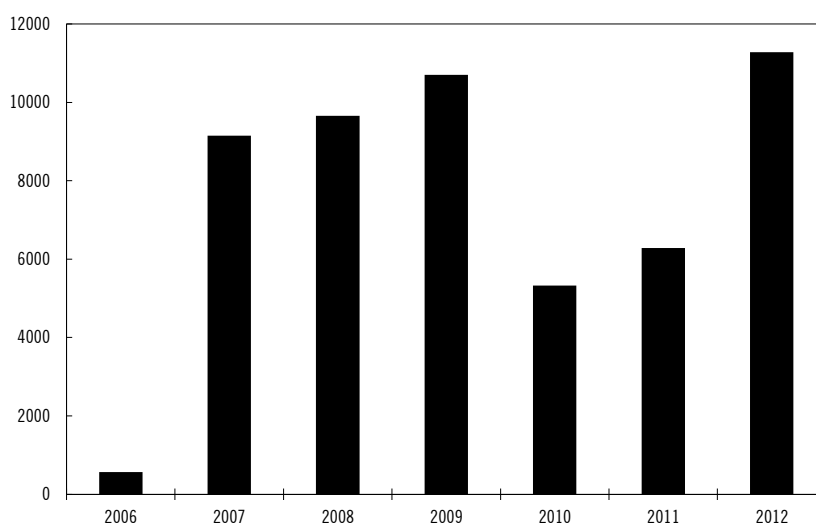
Ungdomar är också överrepresenterade bland dem med snabblåneskulder hos Kronofogdemyndigheten.

Snabblån

När snabblåneföretagen etablerade sig i Sverige år 2006, stod ungdomar mellan 18 och 25 för 40 procent av antalet ansökningar om betalningsföreläggande med snabblån som grund. I takt med att snabblånen blev allt mer populära, minskade ungdomarnas andel av ansökningarna. År 2012 står ungdomar för 21 procent av ansökningarna om betalningsföreläggande på grund av snabblån. Antalet personer bakom procentsiffran är dock 11 279, medan det år 2006 rörde sig om 563 personer. Diagrammet nedan visar antalet ansökningar mellan år 2006 och 2012.

¹⁰ Kronofogdemyndigheten.

Diagram 4.1 Antal ansökningar om betalningsföreläggande med snabbblån som grund, gruppen 18–25 år



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Antalet ungdomar som inte betalat tillbaka snabbblån ökade dramatiskt mellan år 2006 och år 2009. År 2010 sjönk antalet ansökningar, vilket också hänger ihop med att den totala mängden ansökningar minskade. Sedan år 2010 har dock antalet ungdomar med obetalda snabbblån ökat kraftigt och är i dag större än någonsin.

Kommunikationsskulder

Under första halvåret 2012 kom det in knappt 57 000 ansökningar om betalningsföreläggande från de fyra största mobiloperatörerna Telia, Telenor, Tele2 och 3. Nästan en fjärdedel, 23 procent, av dessa rörde ungdomar 18–25 år. Samma grupp står för 13 procent av det totala antalet mobilabonnemang hos operatörerna. Gruppens andel av samtliga ansökningar har dock minskat från 28 procent år 2009 till 23 procent 2012. Tabell 4.4 nedan visar andelen ansökningar om betalningsföreläggande för olika åldersgrupper i jämförelse samma åldersgrupp andel av det totala antalet fakturor.

Tabell 4.4 Ansökningar om betalningsföreläggande mobiloperatörer, procent¹¹

Ålder	18–25	26–35	36–45	46–55	56–	Totalt antal
Andel av ansökningar	23	23	23	18	16	56 876
[Andel fakturor per åldersgrupp	12,7	18	21,6	20,3	27,3	27, 4 milj.

Tabellen visar att gruppen yngre är överrepresenterad bland dem med betalningsproblem, medan de som är 46 år eller äldre är underrepresenterade.

Att telefoniskulder är vanliga bland ungdomar kan bero på att ungdomar är snabba att införskaffa ny teknik. Genom att teckna ett abonnemang kan man snabbt och billigt få den senaste mobiltelefonen. Man förbinder sig dock att betala en relativt hög kostnad varje månad, ofta i minst två år. För ungdomar, som ofta har låga inkomster och osäkra anställningar, kan abonnemang med lång bindningstid innebära en risk.

Fakturaköp

Enligt Kronofogdemyndighetens undersökning härrör ungefär 25 procent av ungdomars första registrerade skulder hos Kronofogdemyndigheten från köp av vara eller tjänst mot faktura. Postorder och internethandel står för ungefär 14 procent av ungdomars första skulder. Då en stor del av köpen via postorder och internet är mot faktura, kan fakturaköp antas vara en dominerande inkörsport till överskuldssättning för ungdomar. Kvinnor är tydligt överrepresenterade bland dem som hamnar hos Kronofogdemyndigheten på grund av internetköp. Drygt 20 procent av kvinnorna har den här typen av skulder, medan det bland männen är 9,7 procent. Fakturaköpen är också vanligare bland kvinnor.

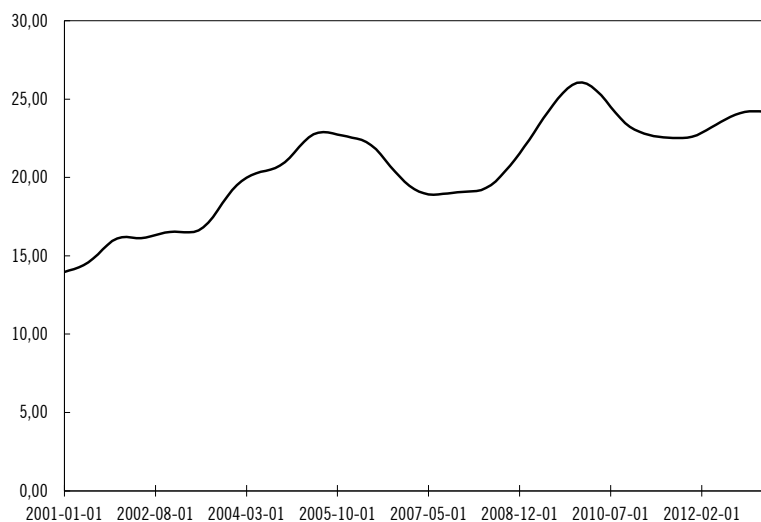
¹¹ Kronofogdemyndigheten.

Arbete och inkomster

Förutsättningarna för ungdomar är på många sätt sämre än vad den var för några år sedan. Ungdomsarbetslösheten är i dag runt 24 procent. Diagram 4.3 nedan visar hur ungdomsarbetslösheten förändrats sedan 2001.¹²

Diagram 4.2 Ungdomsarbetslöshet per månad

Trendlinje, procent av arbetskraften i gruppen



Källa: SCB.

För dem som faktiskt arbetar har löneutvecklingen dessutom varit sämre än för befolkningen i stort.

Allt fler ungdomar studerar vidare efter gymnasiet, vilket innebär att inträdet på arbetsmarknaden förskjutits. Studiestödsnivåerna har dock enbart höjts obetydligt sedan mitten av 1990-talet, samtidigt som återbetalningskraven skärpts. Studiestödssystemet tar inte hänsyn till ungdomars möjligheter till arbete efter studierna, vilket lett till att ungdomar kan få svårt att betala tillbaka sina skulder.¹³

¹² Ungdomsarbetslöshet.

¹³ Kronofogdemyndigheten (2008b).

4.3 Hur påverkas barn och unga i överskuldssatta familjer?

Som nämndes i tidigare avsnitt saknas studier som undersöker hur skuldsättning påverkar anhöriga. Det gäller även effekterna på barn och unga. I maj 2013 publicerades Socialstyrelsens underlagsrapport *Barn till överskuldssatta*. I rapporten konstateras att det saknas information om hur många barn som lever i överskuldssatta familjer. Vidare konstateras att det saknas studier som visar vilka effekter överskuldssättning har på barn och ungdomar.¹⁴ Det finns däremot studier som undersökt hur barn påverkas av utanförskap och fattigdom, men i Sverige finns ingen studie som särskilt undersöker överskuldssättningens effekter.

Överskuldssättning är ofta sammankopplat med låga inkomster. Att hamna hos Kronofogdemyndigheten och få skulden utmätt, innebär många gånger att man måste leva på existensminimum i flera års tid. Utredningen har tagit fram siffror från Statistiska Centralbyrån och Kronofogdemyndigheten som visar hur många barn som lever i familjer med skulder hos Kronofogdemyndigheten.

I tabellen nedan presenteras antalet barn som lever i familjer med skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det är dock viktigt att påpeka att statistiken **inte visar alla** barn som lever med familjer med skuldproblem eftersom en familj kan ha skuldproblem också utan att ha en skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Tabell 4.5 Antal barn som lever i överskuldssatta familjer

Skuldsättningsproblem	Antal barn
Skuld hos Kronofogdemyndigheten	161 416
– Varav löneutmätning	38 038
– Varav skuldsanering	7 562

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Siffrorna i diagrammet ovan är baserade på barnens folkbokföringsadress. I diagrammet nedan visas antal barn till biologiska föräldrar med skuld hos Kronofogdemyndigheten.

¹⁴ Ahrén (2013).

Tabell 4.6 Barn till biologiska föräldrar med skuld

	Varken far eller mor har skuld hos KFM	Endast mor har skuld hos KFM	Endast far har skuld hos KFM	Både mor och far har skuld hos KFM	Uppgift om biologiska föräldrar saknas
Antal barn	1,6 milj	48 437	95 884	64 160	100 011
Procent av samtliga barn	84	3	5	3	5

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Utifrån tabell 4.6 kan man räkna fram att antalet barn där antingen den enda eller båda föräldrarna har en skuld hos Kronofogdemyndigheten uppgår till 208 481 stycken.

Tabell 4.7 nedan visar också att par som har skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten i större utsträckning har tre eller fler barn, i jämförelse med par som inte har skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Tabell 4.7 Jämförelse antal barn i genomsnitt för gifta/sammanboende par

	1	2	3	4
Ej registrerad hos KFM	38%	46%	13%	3%
Registrerad hos KFM	38%	36%	17%	9%

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Sambandet återfinns även hos ensamstående med skulder hos Kronofogdemyndigheten, som i större utsträckning har tre eller fler barn, i jämförelse med ensamstående utan skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Tabell 4.8 Jämförelse antal barn i genomsnitt för ensamstående

	1	2	3
Ej registrerad hos KFM	62%	30%	8%
Registrerad hos KFM	60%	27%	13%

Källa: Kronofogdemyndigheten, SCB.

Att drygt 38 000 barn lever i familjer med löneutmätning kan jämföras med att ungefär 139 000 barn lever i familjer med försörjningsstöd.¹⁵

Ett barn som lever ensam med en förälder med löneutmätning kan antas leva med små eller obefintliga marginaler. Även i en familj med två föräldrar kan den sammanlagda inkomsten vara låg. Situationen för dessa barn bör alltså kunna jämföras med situationen för barn som lever i familjer med mycket små inkomster eller med försörjningsstöd. Trots detta har det inte talats mycket om dessa barn. Barnen syns ibland inte i den existerande fattigdomsstatistiken då deras föräldrar kan ha bruttoinkomster som överstiger fattigdomsstrecket.¹⁶

En företeelse som har uppmärksammats av Barnombudsmannen och budget- och skuldrådgivare är att föräldrar med löneutmätning har mindre att leva på än föräldrar med försörjningsstöd. I flera kommuner har Socialnämnden beslutat att bevilja extra bistånd för internetuppkoppling och fritidsaktiviteter för barn i familjer med försörjningsstöd. Sådana möjligheter finns inte för barn i familjer med löneutmätning. Anstånd vid löneutmätning är i princip omöjligt att få, vilket innebär att barn till dessa föräldrar har det sämre än barn som lever i familjer med försörjningsstöd.

4.3.1 Fattigdom och utanförskap

En studie av barn som lever i familjer med låga inkomster visar att barn i stor utsträckning påverkas av familjens situation. Barnen upplever ofta att de väldigt tidigt måste sätta sig in i familjens ekonomiska situation, vilket kan göra att skola och fritid blir lidande.¹⁷ En del barn berättar att de känner sig utanför i skolan eftersom de inte kan följa med på olika aktiviteter.¹⁸

Utanförskap kan ha långtgående effekter på barn. Forskning har visat att barn som vuxit upp i social utsatthet står inför en större risk att själv hamna i utanförskap, jämfört med andra barn.¹⁹ Registerbaserad forskning i Storbritannien har visat att barn som lever i ekonomisk utsatthet riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden

¹⁵ Rädda barnen (2012a).

¹⁶ Statistiken utgår från taxerad inkomst. Det syns inte om en del av inkomsten går direkt för betalning av skulder hos Kronofogdemyndigheten.

¹⁷ Unicef (2012).

¹⁸ Rädda barnen (2012b).

¹⁹ Bäckman och Nilsson (2011).

och att få fysiska och psykiska sjukdomar. Studien visar också att det kan finnas en ökad risk för kriminalitet.²⁰

Barn tar ofta efter sina föräldrar och barn med överskuldssatta föräldrar får själva ofta betalningsproblem.²¹

4.3.2 Överskuldssättning

Utöver de ovan nämnda effekterna som fattigdom har på barn och unga, kan man anta att överskuldssättning innebär ytterligare ett orosmoment i barnens liv. Överskuldssättning med negativa effekter på föräldrarnas hälsa har också stor påverkan på barnen. Bland annat har forskning visat att barn till föräldrar med psykisk ohälsa har en ökad risk att själva få psykiska problem.²²

Avsaknaden av vissa materiella nödvändigheter har också stor påverkan på barnens liv. Barn som lever i överskuldssatta familjer drabbas av att föräldrarna ofta är hindrade från att teckna hyreskontrakt och mobil- och bredbandsabonnemang. Att inte ha en dator eller internet hemma kan göra det svårt att hänga med i skolarbetet. Utöver de materiella begränsningarna innebär skuldssättning ofta stor osäkerhet för familjen. Vissa föräldrar uppger att de inte vill berätta om situationen för sina barn, medan andra är mer öppna om sina ekonomiska svårigheter.

I överskuldssatta familjer beskriver föräldrar att de lider mycket av att deras situation påverkar barnen. De beskriver till exempel hur svårt det är att inte kunna köpa nya kläder till barnen, eller att inte kunna åka på semester. En del uppger att de skuldsätter sig ännu mer för att kunna upprätthålla samma nivå som andra familjer.²³

4.3.3 Avhysning av barn och unga

Att tvingas flytta från sin lägenhet på grund av obetalda hyror är något som ofta drabbar överskuldssatta. Betalningsanmärkningar kan sedan göra det svårt att få ett nytt hyreskontrakt, något som ytterligare försvårar situationen. Ibland drabbas barn i hushåll med överskuldssättning av vräkning. År 2012 vräktes 569 barn från sina hem. Året innan vräktes 663. Diagram 4.4 visar antalet vräkta barn

²⁰ Bynner (1998).

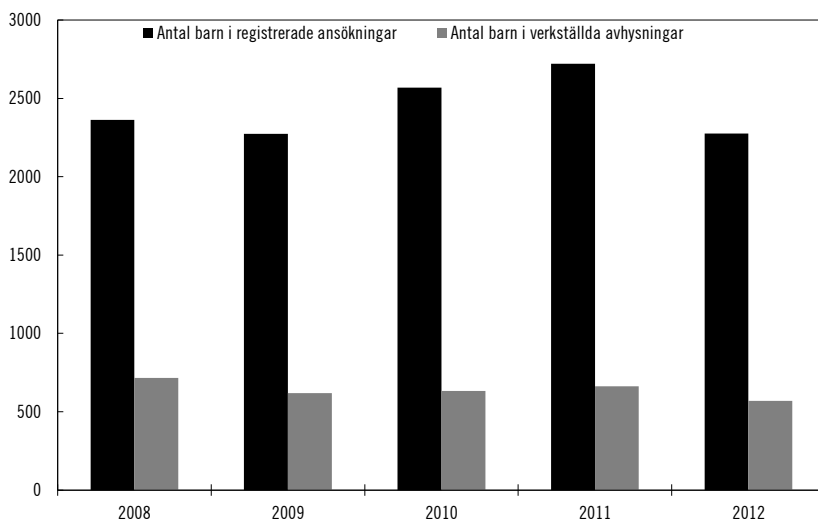
²¹ Kronofogdemyndigheten (2008a).

²² Siegenthaler, Munder och Egger (2012).

²³ Sandvall (2011).

ökade både mellan 2009 och 2010 och mellan 2010 och 2011. År 2012 minskade antalet vräkta barn.

Diagram 4.3 Ansökningar och verkställda avhysningar av barn och unga



Källa: Kronofogden.

År 2011 inledde Barnombudsmannen ett samarbete med Kronofogdemyndigheten och ett antal kommuner i Sverige för att minska antalet avhysta barn. Barnombudsmannen menar att barn behöver en trygg boendemiljö och att ständiga uppbrott kan försvåra skolgång och möjligheten till ett socialt liv. Samarbetet ledde bland annat fram till förslagen:²⁴

- En vräkningsbestämmelse bör införas i socialtjänstlagen som ställer krav på förebyggande åtgärder. Socialtjänsten ska vara skyldig att arbeta uppsökande och förebyggande när en familj med barn riskerar att vräkas.
- För att förebygga vräkningar som berör barn måste socialtjänsten ha möjlighet att säkerställa att hyran betalas direkt till hyresvärden när en familj får ekonomiskt bistånd. Detta bör tydliggöras i socialtjänstlagen

²⁴ Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2011).

4.4 Ungdomars kunskaper

Eftersom ungdomars resultat var låga i de svenska studierna från Finansinspektionen²⁵ är det intressant att titta närmare på studier som särskilt berör ungdomars privatekonomiska kunskaper.

År 2008 genomförde Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten en undersökning om ungdomars privatekonomiska kunskaper. Testet bestod av en kort enkät till ungdomar mellan 17 och 24 år som är bosatta i olika delar av landet. Endast 71 personer svarade på enkäten. Det låga antalet svarande gör att man inte kan dra några slutsatser gällande hela befolkningen, men det kan ge en indikation om situationen på kunskapsområdet. Omkring nio av tio ungdomar visste vad en budget är. Lika många förstod begreppet förfallodag. Men endast 25 procent förstod skillnaden mellan ränta och amortering, och endast 40 procent kunde beräkna räntekostnaden för ett lån med given ränta. Hälften av de svarande förstod vad ett borgensåtagande är och lika många visste vad en betalningsanmärkning var.

Det område som var mest problematiskt för ungdomarna var att uppskatta kostnader för ett eget boende. Många av de svarande missade viktiga utgiftsposter som ett eget boende innebär. Ofta utelämnades kostnader för försäkring, möbler, läkarvård, hygienartiklar och hemutrustning. Samtidigt var det få som klarar av att uppskatta kostnaden för de olika angivna posterna.²⁶

Även utländska studier bekräftar bristen på privatekonomiska kunskaper hos ungdomar. En amerikansk studie visar att ungdomar har liten förståelse för begrepp som ränta, inflation och riskspridning. Enbart 27 procent av deltagarna förstod och kunde förklara samtliga begrepp. I studien fann man starka samband mellan kognitiv förmåga och finansiell förmåga. De såg också att ungdomar med högre utbildning i större utsträckning förstod de privatekonomiska begreppen. Familjebakgrund hade också ett stort förklaringsvärde, där särskilt föräldrarnas utbildning hade en stor betydelse för ungdomarnas finansiella förmåga. I studien fann man också en skillnad mellan kvinnors och mäns kunskaper, där kvinnor i större utsträckning hade sämre finansiell förmåga än männen.²⁷ Resultatet stämmer överens med resultaten från Finansinspektionens studie som undersökte kunskaperna hos konsumenterna i olika åldrar.²⁸

²⁵ Finansinspektionen (2007) och (2009).

²⁶ Kronofogdemyndigheten (2008b).

²⁷ Lusardi, Mitchell och Curto (2009).

²⁸ Almenberg och Finocchiaro (2011).

5 Strategi mot överskuldsättning

Krediter är viktiga. En individs inkomster varierar ofta kraftigt under livet. Krediter gör det möjligt att anpassa konsumtionen utifrån behov och inte behöva spara till alla utgifter. För de allra flesta skulle det exempelvis inte gå att finansiera köp av en bostad på annat sätt än genom att ta lån.

Men krediter innebär också att hushåll kan bli överskuldssatta. Så länge människor lånar för att finansiera konsumtion finns risken att en del inte kommer att kunna återbetala sina lån.

Tre populära idéer om överskuldssättning

Utredningen har under sitt arbete mött tre starka föreställningar om risker för och orsaker till överskuldssättning: höga bostadslån, snabb lån samt ”lyxfällanproblematik”.

För det första diskuteras bostadslånemarknadens snabba utveckling mot allt högre priser och större lånevolymer. Det är rimligt med tanke på att bostadslånen utgör fyra femtedelar av hushållens samlade lån och för att bostadspriserna på många håll har ökat mycket snabbt. Ändå är det svårt att tydligt se bostadslånen som den mest akuta risken för ohärlig överskuldssättning. Vi har i vår statistiska undersökning visat att de stora lånen i mycket hög grad finns hos dem med högst inkomster. Tre fjärdedelar av alla bolån understiger 900 000 kronor. Runt 97,5 procent av samtliga vuxna har lån under 1,8 miljoner kronor enligt uppgifterna i utredningens egen undersökning. Nästan hälften av dem med högst lån tillhör den tiondel av befolkningen som har högst disponibla inkomster. Enligt Finansinspektionens stresstester är det också ytterst få hushåll som inte förväntas få sin ekonomi att gå ihop vid kraftig yttre påverkan som kraftigt höjd arbetslöshet eller stora ränteupp-

gångar.¹ Detta innebär inte att det går att blåsa faran helt över. Vi vet lika lite som andra om en bostadsprisbubbla kommer att brisera. En del bedömare menar att prisuppgången under senare år kan förklaras med reella förändringar, som en stor inflyttning till Stockholmsregionen samtidigt som nybyggandet är lågt, räntorna låga och förmögenhets- och fastighetsskatt avskaffade varför risken för ett bostadsprisfall enligt dem är liten. Samtidigt finns andra som är mer bekymrade, bland annat på grund av de snabba prisstegringarna och hushållens ökade skuldsättning i förhållande till den disponibla inkomsten. Vi kan dock konstatera i vår egen undersökning att av dem som i dag är överskuldssatta såtillvida att de finns hos Kronofogdemyndigheten är bostadslånetagare underrepresenterade. Stora lån, ofta bostadslån, synes alltså inte vara det stora problemet.

För det andra upplever många att de så kallade snabblånen innebär en stor risk, särskilt för unga, att hamna i skuldfällan. Risken ska inte underskattas. Snabblånen är lättillgängliga, med ofta mycket hög effektiv ränta och snabb skuld tillväxt om lånet inte betalas i tid, och de har först på senare tid börjat omfattas av regelverk och tillsyn på ett mera systematiskt sätt. Hos Kronofogdemyndigheten fanns 2012 drygt 50 000 obetalda SMS-lån. Ändå måste det konstateras att snabblånen än så länge utgör en begränsad del av hushållens samlade lån. Att koncentrera alla insatser till att stävja snabblånen är därför en för smal väg att gå för att lösa problemet med överskuldssättning.

För det tredje tycks många uppfatta problematiken som speglas i till exempel TV-programmet ”Lyxfällan”, det vill säga att personer med relativt hyggliga inkomster överkonsumerar onödigheter så att de tappar kontrollen över sin ekonomi, som en typisk överskuld-risk. Företeelsen existerar naturligtvis, men den framstår inte som typisk för de verkligt överskuldssatta i den statistik vi har presenterat. Snarare är det så att de personer som är inskrivna hos Kronofogdemyndigheten är personer som har låga inkomster, till exempel på grund av arbetslöshet eller sjukdom, eller personer med stor försörjningsbörda, som ensamstående.

¹ Se Finansinspektionen (2012c) och Finansinspektionen (2013).

Orsaker till och utbredning av överskuldssättning

Sammantaget är utredningens bild att överskuldssättning snarare är en komplex företeelse med många olika möjliga orsaker och vägar dit. Det kan handla om plötsliga inkomstbortfall i ett hushåll eller kraftiga räntestegringar som innebär att en tidigare hållbar skuldnivå plötsligt blir ohållbar. Det kan handla om företagsengagemang som slår fel. Det kan handla om bristande kunskaper, och psykiska och kognitiva svårigheter, som innebär att individer fattar lånebeslut som inte är gynnsamma för dem själva och om kreditmarknadsaktörer som lockar personer att ta ogynnsamma lån. Ofta samvarierar flera orsaker i uppkomsten av överskuldssättning.

En grundläggande fråga är att uppskatta hur många som är överskuldssatta. I tidigare utredningar och analyser återges vitt skilda bedömningar, allt från att det finns cirka 25 000 presumtiva skuld-saneringsgäldenärer² till att uppemot 600 000 personer upplever sig vara överskuldssatta.³ Vi har i kapitel 2 *Överskuldssättning i Sverige* förklarat de problem som finns i att tydligt definiera vilka som är överskuldssatta. Det finns naturligtvis rena mätproblem av olika slag, men också ett problem med synsättet att kategoriskt dela in befolkningen i två grupper: överskuldssatta och inte överskuldssatta. Sådana avgränsningar riskerar att bli antingen för snäva eller mycket vida, vilket spannet ovan vittnar om. Vi menar istället att överskuldssättning bör ses som ett gradproblem, där personer med skuldproblem som de inte kan hantera kan ses som mer eller mindre överskuldssatta. Graden av allvar beror till exempel på skuldernas storlek, individens inkomster, hur länge man har varit överskuldssatt och vilka utsikter det finns att bli solvent igen. En strategi mot överskuldssättning måste rikta in sig mot såväl dem som redan är allvarligt överskuldssatta som mot dem som är det i mindre utsträckning, men också mot dem som har en ordnad ekonomi i dag, men riskerar att bli överskuldssatta i framtiden.

I utredningens egen undersökning har uppgifter från Kronofogdemyndigheten använts för att avgränsa gruppen överskuldssatta. Det är ingen perfekt avgränsning men den fångar trots allt in många personer med allvarliga skuldproblem.⁴ De som lever med betalningsanmärkningar och/eller verkställighet, i synnerhet de som har gjort det i flera år, har ekonomiska problem. Utredningens

² Kronofogdemyndigheten(2013).

³ Kronofogdemyndigheten (2008a).

⁴ Se bilaga 3 *Bakgrund till utredningen statistik* för ett resonemang om för- respektive nackdelarna med att studera de inskrivna hos Kronofogdemyndigheten.

statistik över alla som hade en skuld hos Kronofogdemyndigheten den 14 maj 2013 visar att de i allmänhet är en utsatt grupp med lägre inkomster, högre förekomst av arbetslöshet och sjukskrivning, och i högre utsträckning är ensamstående jämfört med befolkningen i sin helhet.

Kreditsamhällets framtid

Även om överskuldssättning är ett problem klarar de flesta av att hantera sina lån.

En viktig förklaring är att merparten av kreditverksamheten fungerar tillfredsställande ur ett överskuldssättningsperspektiv. De stora kreditmarknadsaktörerna har ofta lång erfarenhet av kreditgivning och tillgång till kreditupplysningsverktyg som gör det möjligt för dem att fatta beslut om kreditgivning på goda grunder. Därtill utgörs den stora kreditvolymen av bostadslån, där det finns en säkerhet i botten för lånet.

Men ingen vet hur kreditsamhällets framtid kommer att utvecklas. Lån har funnits mellan människor i tusentals år. Men de knappa trettio år som ligger bakom oss och som i hög grad har präglats av ökade lånetransaktioner, fria kapitalrörelser och avreglering av kreditmarknader är en kort och speciell period. Den omfattning och betydelse som kreditmarknaderna i dag har för stater, företag och hushåll är så hastigt växande och stor att det är rimligt att sätta etiketten det oprövade kreditsamhället på våra nuvarande ekonomier.

Nästan ofattbart stora belopp omsätts mellan stater, storbanker, finansbolag och företag. Överskuldssatta stater, nyskapade gigantiska finansiella förmögenheter och nya finansiella risker skapar omfattande intresse för systemfrågorna, som sysselsätter ekonomer, finansministrar och ekonomisk journalistik. Bristande erfarenheter och kunskaper på grund av kredit- och finanssamhällets korta historia i kombination med risken för att ett sammanbrott någonstans leder till kedjereaktioner och finanskriser gör denna inriktning på systemrisker naturlig. Behov finns av internationella överenskommelser och vissa nya regleringar för att de nya internationella finansmarknaderna ska fungera rimligt säkert.

De som drabbas av effekterna av finanskriser är i sista hand hushållen, vilket gör att nya systemriskor också är en fråga för alla. Det faktum att privatlån till bostäder och konsumtion blivit en vanli-

gare och större del av enskilda hushålls verklighet skapar också nya risker för hushållen. Överskuldssättning på grund av för stora lån i förhållande till framtida betalningsförmåga har förvisso alltid varit ett problem. Men när lån på ett helt annat sätt än förr ses som det naturliga sättet att skaffa bostad eller finansiera inte bara kapitalvaruköp, utan också löpande konsumtion, blir hushållens skuldssättning också en samhällsfråga även i tider utan större finanskriser och sammanbrott. Riskerna ökar för att enskilda individer och hushåll inte klarar sina förpliktelser, särskilt om de drabbas av ojämna och osäkra inkomster på grund av arbetslöshet, sjukdom eller andra oförutsedda händelser. I kombination med kraftigt stigande räntor och/eller systemkriser av ett eller annat slag har hushållens sårbarhet ökat. Många kan komma att drabbas hårt.

Liberaliseringen har medfört fler större och mindre aktörer, ökat utbud av krediter och ständigt nya låneprodukter. Att låna kan innebära att man kan välja att skaffa det man behöver utan att invänta att pengarna sparats ihop. Men att låna betyder också att binda upp sig för framtiden. Ju lättare det är att låna, desto viktigare är det att man faktiskt förstår den fulla innebörden av att den framtida privatekonomin intecknas.

Lånet är dock ett tvåpartsförhållande. Låntagaren måste bedöma sin framtida betalningsförmåga, men också långgivaren har skyldighet att göra en seriös kreditprövning och inte enbart förlita sig på de maktmedel som samhället tillhandahåller för att driva in skulden.

När tillträdet till kreditmarknaden underlättas för kreditgivarna och lånemöjligheterna utsträcks till allt större delar av befolkningen ökar också behovet av samhälleligt ansvarstagande för att regelverk och information finns som underbygger en väl fungerande marknad, inte bara för de ekonomiskt starka och välinformerade. Den fråga som bör ställas är om balansen mellan långgivare och låntagare är rimlig.

Att låna och att låna ut har alltid betraktats ur såväl ekonomisk som moralisk synvinkel. Ur långgivarens synvinkel är det avgörande att låntagaren vill, kan och tar ansvar för att återbetala lånet och låntagaren är beroende av att långgivaren inte utnyttjar sitt resursövertag för att förmå låntagaren att acceptera orimliga villkor.

Vikten av en god betalningsmoral

Svenska hushålls betalningsmoral är hög. I Intrum Justitias årliga undersökning av sena betalningar i Europa tillhör Sverige, tillsammans med Finland och Norge, de länder som har minst antal förseningdagar för betalningar.

Den svenska synen på betalningar har troligtvis såväl kulturella som institutionella orsaker, i den mån de går att separera från varandra.

I Europa är synen på överskuldssatta hårdare än i USA. Som beskrevs i avsnitt 3.4 *Jämförelser med andra länder* ser man i det amerikanska systemet avskrivning av betalningsskyldighet som ett effektivt sätt att fördela risker. Risken ska ligga på den starkaste parten, i detta fall långivaren med större möjlighet att sprida och hantera de risker som kreditgivning innebär. Överskuldssättning ses som ett marknadsmisslyckande där marknaden inte lyckats bedöma riskerna på ett tillfredsställande sätt. Skuldsanering, eller personlig konkurs, ses i USA som ett effektivt sätt att hantera problemen med överskuldssättning så att individen snabbt ska kunna komma tillbaka till marknaden som företagare, konsument och låntagare. I Europa ser man inte överskuldssättning som ett marknadsmisslyckande på samma sätt utan mera som ett socialt problem med inslag av moraliska förhållningssätt.⁵ Jämfört med det amerikanska systemet förväntas gäldenären bära en större del av risken. Skuldsanering ska inte uppfattas som en lätt väg ut. Men även inom Europa råder det skillnader i synen på skuldsättning. Den har varit extra hård i protestantiska länder, där gäldenärerna historiskt ansetts ha sig själva att skylla för sin situation, och något mindre hård i katolska länder, som länge hade en mer kritisk hållning mot räntor och mot dem som lånar ut pengar.⁶

I det svenska systemet är Kronofogdemyndigheten ett kraftfullt instrument för att i ordnade former bidra till att driva in fordringar. Den rädsla som finns för att få en så kallad betalningsanmärkning skildras kanske bäst av en utomstående betraktare:

Det enda vi kunde göra i fortsättningen var att vara extremt noga med allt vi företog oss. För en svensk ligger det i blodet, den svensk finns inte som inte betalar sina räkningar i tid, för om man inte gör det får man en anmärkning och har man en anmärkning spelar det ingen roll hur liten summa det rör sig om, då får man inte lån i banken, då får

⁵ Niemi-Kiesiläinen (1999).

⁶ Ahlström i Konsumentverket (2003).

man inte teckna mobilabonnemang eller hyrbil. För mig som inte alltid var så noga med detaljerna och som var van vid ett par inkassoärenden i halvåret, fungerade förstås inte det.⁷

Synen på Kronofogdemyndigheten och myndighetens verktyg, i kombination med den genomlysning av individers privatekonomi som svenska kreditupplysningsföretag kan bistå med till följd av offentlighetsprincip, innehållsrika befolkningsregister, ett fåtal dominerande storbankers samverkan och en anpassad lagstiftning ger goda förutsättningar att upprätthålla den höga betalningsmoralen.

Det bör dock konstateras att gäldenären kan sägas befinna sig i ett institutionellt underläge genom att verktygen är inriktade på att förmå skuldsatta att återbetala sina skulder, men inte ger samma möjlighet för gäldenärer att hantera sin situation.

5.1 Utgångspunkter för en strategi mot överskuldsättning

En bevarad **hög betalningsmoral** bör ses som en avgörande utgångspunkt för en strategi mot överskuldsättning. Att människor litar på att överenskommelser hålls och räkningar betalas underlättar affärsrelationer och handel och är en viktig del av det som gör att samhällen fungerar effektivt och med hög grad av social tillit.

Tillit förutsätter dock ömsesidighet. När finansmarknaderna växer i styrka och omfattning måste enskilda låntagares och konsumenters förutsättningar likaså förstärkas, särskilt som även mindre resursstarka grupper i ökad utsträckning deltar på kreditmarknaden. Tillräckligt starkt konsumentskydd genom lagstiftning och tillsyn är viktigt för att betalningsmoralen ska vara starkare folkligt förankrad än enbart genom avskräckande insatser. Tillräckligt kraftfull tillsyn och konsumentpolitik bör alltså ses som integrerade och omistliga delar av en strategi som bygger på en hög betalningsmoral.

Kunskap och stöd är det som bör betraktas som den andra utgångspunkten för en strategi mot överskuldsättning.

Som kunskap räknas då för det första att den enskilda konsumenten kan få råd och stöd i tillräcklig omfattning för att förstå vilka förpliktelser han eller hon ikläder sig och få individuell hjälp

⁷ Knausgård (2009).

att se vilka lösningar som kan finnas när den egna ekonomin håller på att gå överstyr. Därtill finns också stort behov av att samhället kontinuerligt och systematiskt följer och beforskar vad som sker på kreditmarknaden. Därmed kan eventuellt nödvändiga åtgärder för att upprätthålla balansen mellan gäldenärer och borgenärer fotas på fakta och genomföras löpande. Stora, starka, systemavgörande banker och finansinstitut har resurser och starkt intresse av att hålla sig väl underrättade om utvecklingen på området. Konsumenterna är oftast ensamma i sina möten med nya företeelser och behöver en upplyst stat som sin företrädare. Det saknas i dag såväl tillräckligt god löpande statistik om skuldsättning, som resurser för utredning och forskning på området.

Faktum är ändå att de allra flesta svenska kredittagare tycks klara sig ganska bra. Belåningen är visserligen hög och har vuxit kraftigt. Det tycks emellertid framför allt vara de som har höga inkomster och bäst förutsättningar som lånar mest.

I kontrast till den stora mängden låntagare med kontroll över sin skuldsituation finns emellertid den måttligt stora, men ändå ingalunda negligierbara, grupp som funnits i många år hos Kronofogdemyndigheten utan stort hopp om att någonsin ta sig ur en skuldsituation som präglar hela deras liv och deras eventuella familjers förutsättningar. Lånen är ofta inte särskilt stora, åtminstone inte från början. Fallerande bostadslån är relativt sällsynta. Risken finns att gruppen med varaktiga problem växer i takt med en alltmer spridd kreditgivning för finansiering av löpande konsumtion. För den som har fastnat i skuldfällan är skuldsanering ofta den mest verkningsfulla åtgärden, eftersom den innebär att den skuldsatte blir av med samtliga skulder och kan starta om med rent bord. 2012 års skuldsaneringsutredning presenterade i SOU 2013:72 *Ut ur skuldfällan* förslag som om de genomförs kan innebära att fler får ta del av skuldsanering. Men kraven för skuldsanering är fortsatt hårda och ytterligare åtgärder kan därför behöva övervägas. Den tredje utgångspunkten för en strategi bör därmed vara den relativt lilla men mycket hårt drabbade gruppen **svårt skuldsatta sedan lång tid**.

Vidare är det viktigt att ta ett särskilt grepp om **barn och ungdomars** skuldsättning och villkor för barn och ungdomar i skuldsatta familjer.

5.1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är enligt direktiven att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldssättning. I uppdraget ingår att resonera kring eventuella behov av förändringar i lagstiftningen, dock inte att lämna författningsförslag.

I sammanfattningen, i början av betänkandet, listas och beskrivs de huvudsakliga förslagen kortfattat. I den fortsatta texten nedan presenteras mer utförligt de ställningstaganden (med tillhörande förslag) som utredningen har landat i och som vi menar skulle kunna utgöra viktiga inslag i en framtida strategi för att motverka överskuldssättning.

5.2 Hög betalningsmoral

På kreditmarknaden finns två parter, kredittagare och kreditgivare. Båda har ett ansvar för att marknaden ska fungera och för att upprätthålla en hög betalningsmoral. Kredittagaren ska återbetala sitt lån och ge kreditgivaren de uppgifter som krävs för att denne ska kunna fatta ett välgrundat beslut huruvida en kredit ska beviljas eller inte. Kreditgivaren ska i sin tur upplysa kredittagaren om lånets villkor, inte locka in låntagaren i ofördelaktiga kreditarrangemang och inte ge krediter om låntagaren inte förväntas kunna betala tillbaka lånet.

Vid sidan av parterna finns olika institutioner som tillsammans bildar en social och organisatorisk infrastruktur för att se till att kreditmarknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det handlar bland annat om de lagar och regler som styr kreditgivning och de myndigheter som övervakar kreditmarknaden. Dessa beskrivs närmare i kapitel 3 *Kreditsamhällets infrastruktur*.

Är det institutionella ramverket adekvat utformat?

Kreditmarknaden och det omgivande regelverket har förändrats över tid, inte minst de senaste decennierna. Kreditmarknaden avreglerades i hög utsträckning under 1980-talet. Den teknologiska utvecklingen och den finansiella uppfinningsrikedomen har lett till ett ökat utbud av kreditprodukter. Efter finanskraschen 2008 genomfördes regelskärpningar i syfte att motverka olika systemrisker och hindra uppkomsten av en ny stor finanskrasch.

En central fråga för utredningen är huruvida det ramverk som omgärdar kreditmarknaden i dag är adekvat utformat för att möta dagens och morgondagens utmaningar ur ett överskuldssättningsperspektiv.

Morgondagens situation debatteras flitigt i offentligheten. Nivån på hushållens skuldssättning anses av en del vara för hög och det finns en oro för att priset på bostäder ska falla vilket skulle minska hushållens förmögenheter och kunna ha stor påverkan på de hushåll som av olika anledningar är tvungna att sälja sina bostäder. Det är i ljuset av den diskussionen man ska läsa Finansinspektionens råd om ett bolånetak och den offentliga debatten om amorteringskrav eller främjandet av en amorteringskultur bland bolånetagare. I kapitel 2 *Överskuldssättning i Sverige* har vi skrivit om den statistik och de resonemang som har förts i den frågan och bidrar också med egna siffror om hushållens skulder. Vidare har vi i samma kapitel diskuterat nya eller framtida risker för svenska hushåll som det finns behov av att följa och analysera närmare.

Dagens situation diskuteras inte i samma omfattning som morgondagens. Det beror sannolikt på att den grupp som i dag inte kan klara av sina skuld- och betalningsåtaganden är liten i förhållande till befolkningen i sin helhet. Förhållandena för denna grupp är dock av intresse också för resten av befolkningen. Omkring en kvarts miljon individer⁸ har varit registrerade hos Kronofogdemynigheten i sex år eller längre och har under dessa år troligtvis levt under svåra ekonomiska villkor. Det drabbar dem själva, deras anhöriga och ekonomin i dess helhet. Dessutom, om farhågorna att fler hushåll riskerar få allvarliga betalningsproblem besannas, kommer fler att påverkas av dagens institutionella ramverk.

Utredningens samlade bedömning är att kredittagarna i dagsläget befinner sig i ett institutionellt och kunskapsmässigt underläge gentemot kreditgivarna. Det är inte lagstiftarnas intention att det ska vara så. Stöd finns exempelvis för kredittagarna i olika former, till exempel lagstiftning med vissa skyddsinslag, informationsinsatser för att upplysa konsumenterna om deras rättigheter, möjligheter att bestrida oriktiga fordringar, kommunala budget- och skuldrådgivare och möjligheten att erhålla skuldsanering. Utredningen menar dock att detta stöd inte är tillräckligt omfattande för att kredittagarna ska kunna uppfattas som rimligt jämbördiga med kreditgivarna.

⁸ Av de som kunde matchas mot Statistiska centralbyråns register.

- Kredittagarna är av naturliga skäl mindre insatta i den lagstiftning och det övriga regelverk som omgärdar kreditmarknaden än vad kreditgivarna är. Särskilt svår är situationen för svaga grupper, exempelvis ungdomar med begränsad erfarenhet av kreditmarknaden, personer med psykisk ohälsa som till exempel kan ha begränsad impuls kontroll, låginkomsttagare som har snäva ekonomiska marginaler. Kunskapshöjande insatser från offentliga och frivilliga organisationer kan bidra till att minska, men inte helt undanröja underläget i kunskaper.
- Det stöd som finns från det offentliga är ofta resurssvagt och otillräckligt: Budget- och skuldrådgivningen har ofta långa väntetider, och är sparsamt uppbyggd i vissa delar av landet. Skuld-sanering, som är tänkt att hjälpa allvarligt skuldsatta personer, beviljas endast till varannan person som ansöker.
- De gäldenärer som har skulder hos Kronofogdemyndigheten, i synnerhet de som har varit skuldsatta under lång tid, är en utsatt grupp med bland annat lägre inkomster, lägre utbildningsgrad, högre förekomst av arbetslöshet och sjukdom och färre fasta tillgångar än det genomsnittliga hushållet i Sverige. Man kan med fog misstänka att de också har svårare att göra sina rättigheter gällande gentemot kreditgivare än det genomsnittliga hushållet.
- Den summariska processen är en snabb och enkel process som tillämpas för att fastställa otvistiga fordringar och innebär att Kronofogdemyndigheten inte får utreda enskilda fall. Istället åligger det den enskilda gäldenären att bestrida fordringens giltighet om den är oriktig eller invända mot betalningsskyldighet om den är preskriberad. Det kan med fog misstänkas att många gäldenärer inte tar till vara sina rättigheter i de här fallen.
- Kronofogdemyndigheten utgör ett kraftfullt verktyg för borgenären att få tillbaka sin fordran; ett verktyg som därtill är billigt att använda. De avgifter som borgenärer betalar in för betalningsföreläggande eller för att täcka andra kostnader hos Kronofogdemyndigheten, exempelvis kostnader för avhysning, ska betalas av gäldenären. Detsamma gäller avgifterna för inkassoverksamhet.

- Enligt preskriptionslagen (1981:130) preskriberas en fordran tio år efter tillkomsten. För konsumentfordringar är tidsrymden tre år. Preskription innebär att borgenären förlorar rätten att kräva ut sin fordran. Det är dock lätt att avbryta preskriptionen, vilket gör att fordringen kan hållas vid liv så länge gäldenären lever och dödsboet existerar. Med höga räntor och avgifter kan det innebära att en gäldenär får betala skuldens ursprungliga värde flera gånger om.

För att nå en bättre balans mellan kreditgivare och kredittagare krävs alltså åtgärder på ett flertal områden. Kunskapsinsatser spelar en viktig roll, och vi föreslår därför i *Kunskap och stöd* ett antal åtgärder för att öka kunskaperna hos hushåll och beslutsfattare. Det är dock vanskligt att tro att det kommer att räcka för att minska överskuldssättningen i samhället. Kreditmarknaden är komplex och under ständig utveckling. Skillnaderna är stora mellan olika konsumenters finansiella förmåga, räknefärdighet och ekonomiska beteende. Inte ens välinformerade och intresserade personer kan förväntas ha fullständig förståelse för alla produkter och villkor. En välfungerande kreditmarknad är därför också i behov av ett tydligt regelverk som upprätthåller balansen på kreditmarknaden och där myndigheterna har erforderliga resurser och verktyg till sitt förfogande för att kunna utöva ett bra tillsynsarbete.

5.2.1 En bättre fungerande kreditmarknad ur ett konsumentperspektiv

Ökade resurser till Konsumentverket för övervakning, samt eventuellt förstärkt lagstiftning

Regleringen på kreditmarknaden har skärpts under senare år. I första hand ur ett systemperspektiv. Förändringar har också skett utifrån ett konsumentperspektiv, men inte i samma utsträckning.

I dag ska Konsumentverket svara för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs. Myndigheten har ett brett tillsynsansvar för bland annat marknadsföringslagen, konsumentkreditlagen och avtalsvillkorlagen. För bolag som har tillstånd hos Finansinspektionen, exempelvis banker och kreditmarknadsbolag, har Konsumentverket enbart tillsyn över

de bestämmelser i konsumentkreditlagen som rör marknadsföring, information och avtalsvillkor.

Finansinspektionens tillsyn på kreditmarknadsområdet gäller för alla verksamheter som kombinerar in- och utlåning från allmänheten. Den typen av finansieringsrörelse kräver Finansinspektionens tillstånd enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, men regleras därutöver bland annat av konsumentkreditlagen.

Finansinspektionens tillsyn har särskilt fokus på företagens hantering av kreditrisker, däribland på institutens interna processer för styrning, kontroll och dokumentation. Däremot agerar Finansinspektionen inte som tillsynsmyndighet i enskilda konsumentärenden som till exempel klagomålsärenden eller tvister. Och Konsumentverket gör det endast i särskilda fall i form av KO-biträde.

Företrädare för Finansinspektionen och Konsumentverket har till utredningen uttryckt att det finns behov att komplettera nuvarande konsumenträttsliga regler i framförallt konsumentkreditlagen och kontrollera efterlevnaden av dem.

Konsumentverket har till exempel anfört att de allmänna råd som Konsumentverket ger ut inte är bindande för näringsidkare såsom en författning och måste prövas i domstol för att få status av tvingande rätt (praxis). Om en tillräckligt stor grupp näringsidkare väljer att följa de allmänna råden, utvecklas de till god sed på marknaden. Det finns dock en risk att råd som uppfattas som stränga inte efterlevs och därmed inte blir sed på marknaden, varpå kravet på domstolsprövning ökar för att fastställa dem.

Utredningen delar bedömningen att det finns behov av en bättre övervakning av kreditmarknaden ur ett konsumentperspektiv. Under utredningens arbete har vi stött på flera fenomen som skulle behöva granskas mer ingående än vad som är fallet i dag.

- *Otydliga priser på krediter.* I dag förekommer konstruktioner på kreditmarknaden där det är svårt att förstå hur mycket en kredit kostar i jämförelse med att betala kontant. Det kan innebära att konsumenter väljer att ta krediter i tron att kostnaden för krediten är låg. Det framgår oftast inte heller tydligt vilka konsekvenserna är vid utebliven kreditbetalning, till exempel i form av dröjsmålsräntor och påföljdsavgifter.

- *Krediter som ett huvudalternativ vid betalning.* Det förekommer i dag betalningsupplägg där det förvalda betalningssättet är att betala per kredit och inte kontant, ofta med dåliga villkor för konsumenten.
- *Vidlyftig marknadsföring av krediter.* En del bolag marknadsför sina kreditlösningar på ett påträngande vis och ger sken av att krediter är lösningar på konsumentens ekonomiska problem.
- *Oklar effekt av kreditprövning.* Kreditgivare har ett särskilt ansvar att undersöka den enskildes förutsättningar att återbetala den kredit som han eller hon har ansökt om.⁹ De omfattande volymerna av ansökningar till Kronofogdemyndigheten från exempelvis snabblåneföretagen vittnar dock om att bestämmelsen inte har haft avsedd effekt.

Dagens regelverk och granskning från myndigheternas sida är inte tillräckligt för att bemästra dessa problem.

Utredningen menar att de ansvariga myndigheterna bör få bättre möjligheter att granska kreditmarknaden för att kunna hantera dessa och andra typer av problem. En i vissa avseenden tydligare reglering och skärpt tillsyn bör närmare övervägas inom följande områden:

- *Ökade resurser för Konsumentverket att bedriva en aktiv granskning av missförhållanden på kreditmarknaden,* som marknadsföring, kreditprövning, efterlevnad av god kreditgivningssed med mera. Utökningen av resurser bör inbegripa såväl juridisk som ekonomisk kompetens.
- *Utred behov om skärpt regelverk för tillsyn av kreditmarknaden.* Regeringen har nyligen presenterat en proposition med förslag om en ny sanktionsavgift vid bristande kreditprövningar i syfte att stärka tillsynen av viss kreditgivning till konsumenter. Utredningen ser behov av ett samlat grepp om de krav som ställs på olika kreditgivare i samband med kreditgivning och gör bedömningen att det kan behövas ytterligare anpassningar i gällande regelverk. En väg att gå är att ge Konsumentverket vidgade befogenheter i sin del av tillsynen utifrån konsumentkreditlagen, bland annat för att närmare tolka och följa upp innebörden av god kreditgivningssed och de krav som ställs på god kreditprövning. Effektivare sanktionsmöjligheter utgör en viktig

⁹ Se kapitel 3 och bestämmelserna i konsumentkreditlagens 12 §.

del för att säkra regelefterlevnaden på marknaden. En utredning bör genomföras om utökade befogenheter för Konsumentverket i tillsynen utifrån konsumentkreditlagen, eventuellt också bemyndiganden att utfärda föreskrifter. Därmed skulle också en naturlig samordning kunna ske med den reglering och tillsyn som utgår från lagen om bank- och finansieringsrörelse, som Finansinspektionen ansvarar för. Finansinspektionen har där särskilda bemyndiganden till exempel avseende åtgärder för kreditinstitutens sundhet och för att påverka den information som kreditinstituten lämnar till sina kunder.

Fungerande ockerbestämmelse och övervakning av kreditmarknaden ur ett konsumentperspektiv

Ett av de fenomen på kreditmarknaden som ofta lyfts fram när överskuldssättning diskuteras är de så kallade snabblånen (eller sms-lånen). Det är lån där ansökningarna görs på distans, oftast via mobiltelefonen eller via Internet, och lånet utbetalas snabbt. Lånebeloppen är ofta mellan 500 och 3 000 kronor och tiden för återbetalning mellan en och tre månader. Kostnaden för lånet är ofta stor i jämförelse med lånets storlek, vilket gör att den effektiva räntan blir mycket hög. I en sammanställning Konsumentverket har översänt till utredningen uppgick den effektiva räntan för ett lån på 3 000 kronor i 30 dagar hos 19 olika snabblåneföretag till mellan 431 och 1 410 procent.¹⁰

Snabblåneföretagen är en relativt ny företeelse i Sverige som har vuxit snabbt. År 2006 etablerade sig det första företaget på den svenska marknaden. I dag finns ungefär 55 stycken.

Till en början var snabblånen undantagna från flera krav i konsumentkreditlagen, vilket till exempel innebar att bolagen inte behövde göra kreditupplysningar.¹¹ I samband med att den nya konsumentkreditlagen trädde i kraft den 1 januari 2011 skärptes dock kraven på snabblånen med avseende på informationsgivning och kreditprövning.¹²

Antalet ansökningar om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten för snabblån ökade kraftigt efter deras lansering

¹⁰ Lånen gällde den 13 maj 2013.

¹¹ Proposition 2009/10:242.

¹² Kronofogdemyndigheten (2008a).

2006. Under 2010 och 2011 minskade de igen, för att återigen nå höga nivåer under 2012 (se diagram 3.1 i kapitel 3).

Snabblåneföretagen kom till Finland innan de kom till Sverige, och företeelsen har diskuterats ingående i Finland där man har valt att från juni 2013 införa ett räntetak för lån som understiger 2 000 euro.¹³ För dessa lån får den effektiva räntan inte uppgå till mer än 50 procent utöver den aktuella referensräntan, vilket i dagsläget innebär en effektiv räntesats om 51 procent.

Utredningen har också övervägt om Sverige borde införa en liknande bestämmelse. Ett räntetak skulle förmodligen leda till kraftigt minskad förekomst av snabblåneföretag. I Finland har antalet snabblåneföretag minskat från 81 till 16 sedan lagen trädde i kraft i juni.

Utredningen menar dock att ett räntetak inte bör införas i dagsläget. Det finns ett antal problem med en sådan konstruktion.

- *Det är svårt att veta vilken nivå på taket som är rimlig.* Redan ett lån på 500 kronor som löper i en månad med en avgift på 20 kronor skulle ge en effektiv räntesats på 61 procent, det vill säga över Finlands nuvarande räntetak. Det är emellertid svårt att se det oanständiga i att ta ut 20 kronor i avgift för ett lån som löper i en månad.
- *Är det bara fördelar med ett mindre utbud av snabblån?* Att införa ett räntetak skulle troligen innebära ett mindre utbud av snabblån. Även om det kan förefalla vara en god idé, eftersom privatpersoner därmed inte kommer att betala höga kostnader för att ta ett lån, innebär det också att samma personer inte har möjlighet att ta snabblån i situationer där de anser sig behöva det. I sin tur kan det leda till andra problem som vi i dagsläget inte överblickar. Det kan finnas personer som behöver ta snabblån för att snabbt täcka andra, för hushållet, viktiga utgifter.
- *Räntetak kan leda till större snabblån.* En effekt av ett räntetak kan vara att snabblånen blir större, eftersom den administrativa kostnaden för att hantera lånet då kan slås ut på ett större lånebelopp. Detta kommer i så fall också att leda till större återbetalningsbelopp för de lån som tas, vilket kan leda till att en del får svårare att betala tillbaka dem.

¹³ Taket gäller inte avbetalningsköp.

Dessa problem ska dock inte tas till intäkt för att utredningen helt avvisar den finska modellen med ett räntetak för lån under 2 000 euro. Vi finner dock att det finns anledning att följa och analysera utvecklingen av snabblånen och deras effekter efter de ingrepp i lagstiftning och tillsynsfrågan som redan gjorts och kan tänkas tillkomma. Dessutom blir det intressant att följa den finska utvecklingen. Den kraftiga minskning av antalet snabblåneföretag som skett i Finland tycks visa att ett räntetak kan användas som ett sätt att drastiskt minska förekomsten av sms- och snabblån om utvecklingen skulle göra detta önskvärt.

Överväg ändring av den civilrättsliga regeln om ocker i 31 § avtalslagen¹⁴

Det förekommer många kreditavtal med extrema räntesatser. Trots detta används inte ockerparagrafen aktivt för att pröva om dessa är giltiga. Lagstiftningen om ocker är gammal och innehåller komplicerade samband mellan civilrätt och brottsbalk. För att skapa realistiska förutsättningar att pröva och ogiltigförklara avtalsvillkor som innebär orimligt höga räntesatser kan det finnas skäl att överväga vissa lagändringar som då också ger möjligheter för regering och riksdag att göra uttalanden i förarbetena som kan komma att påverka rättstillämpningen.

I avsnitt 3.2.2. *Lagstiftning rörande konsumentkrediter* finns en redogörelse av de två bestämmelser om ocker som finns i avtalslagen respektive brottsbalken. Där framgår att kopplingen mellan den civilrättsliga och den straffrättsliga bestämmelsen är stark, samtidigt som skillnader finns, som bidrar till svårigheten att i praktiken tillämpa bestämmelserna och pröva vad som ska anses vara ocker.

Enligt utredningens mening bör det övervägas om kopplingen mellan den civilrättsliga och den straffrättsliga bestämmelsen bör förändras. För ockeransvar enligt den straffrättsliga bestämmelsen krävs som uppsåt. Även kravet på uppenbart missförhållande mellan gäldenärens förmån i förhållande till vederlaget ska vara täckt av uppsåt, vilket gör det svårt att binda gärningsmannen. Genom att låta den civilrättsliga bestämmelsen vara frikopplad från den straffrättsliga skulle man kunna komma tillrätta med oskäligen räntor, utan att för den skull behöva gå in på en

¹⁴ Detta förslag är utformat efter förslag av experten i utredningen professor Annina Persson, Örebro Universitet.

bedömning om uppsåt föreligger. Även regeln i avtalslagen är utformad så att det krävs mycket stor obalans mellan prestationerna på ömse sidor för att den ska vara tillämplig och om så är fallet blir hela avtalet ogiltigt. Den förändring vi tycker borde övervägas är att kravet på obalans mellan prestationerna sänks. Rättsföljden skulle som ett alternativ till ogiltighet kunna vara jämkning. Vidare borde en förändring av den civilrättsliga bestämmelsen om ocker sammankopplas närmare med konsumentkreditlagens krav på god kreditgivningssed. **Utredningens förslag är att ett avtal skulle kunna förklaras ogiltigt eller jämkas med stöd av avtalslagen om brister föreligger avseende kravet på god kreditgivningssed.**¹⁵

God kreditgivningssed innebär bland annat att näringsidkaren ska ge konsumenten de förklaringar, upplysningar, som han eller hon behöver för att kunna avgöra om det aktuella kreditavtalet passar hans eller hennes behov och ekonomiska situation. Det kan knappast vara i enlighet med god kreditgivningssed att erbjuda en person som befinner sig i ekonomiskt trångmål en kredit med en ränta på flera tusen procent. Om rekvisiten i avtalslagen kunde samordnas med konsumentkreditlagens krav på god kreditgivningssed skulle ett sådant avtal kunna förklaras civilrättsligt ogiltigt eller jämkas på grund av ocker.

Om hela avtalet skulle förklaras ogiltigt skulle det emellertid innebära att kredittagaren omedelbart måste lämna tillbaka hela den lånade summan. En kredittagare som har förbrukat sina pengar skulle inte kunna påtala ockerräntan därför att hon eller han inte har pengar att betala tillbaka krediten med.¹⁶ Därför skulle man kunna betrakta kreditavtalet som uppdelat i två delar, där den ena delen avser själva penninglånet med villkoren för återbetalning och löptid, och en annan del som avser ränta och avgifter. Ogiltigheten skulle då kunna inriktas mot det som framstår som oskäligt, nämligen avgifter och ränta.

¹⁵ Detta är redan teoretiskt möjligt i 36 § i avtalslagen, men paragrafen som är en generalklausul ska tillämpas restriktivt. Och eftersom 36 § avtalslagen inte har preciserade rekvisit är det svårt att på förhand avgöra vilka konkreta fall som medför att avtal och villkor blir ogiltiga eller kan jämkas. Sannolikheten att konsumenter ska våga processa när utgången är så pass oviss är naturligtvis liten. Istället för att förändra 36 § föreslår utredningen alltså att förändringar bör ske i 31 §. Bryter kreditgivaren mot god kreditgivningssed, det vill säga tar man inte till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg, är detta att ett oskäligt förfarande, nämligen ocker och därmed är avtalsvillkoret ogiltigt.

¹⁶ Se Ingvarsson, T., *Ogiltighet och rättsföljd*, s. 142.

Regeringsförslag om sanktionsavgift vid bristande kreditprövningar

Regeringen har snabblåneföretagen som utgångspunkt i sin proposition *Sanktionsavgift vid bristande kreditprövningar* från den fjärde november 2013.

Konsumentverkets tillsyn enligt konsumentkreditlagen omfattar i dagsläget krediter som andra näringsidkare än kreditinstitut lämnar eller förmedlar. Konsumentverket har två sanktionsverktyg till sitt förfogande. Antingen kan de varna näringsidkaren eller förelägga denne att upphöra med att lämna krediter. Enligt regeringens bedömning är sanktionsapparaten alltför trubbig, och det behövs ett mellanting mellan en varning och föreläggande om att upphöra med kreditverksamhet.

Förslaget är att det ska påföras en sanktionsavgift i samband med att Konsumentverket utfärdar en varning till en näringsidkare om inte överträdelsen är ringa. Avgiften ska vara mellan fem tusen och tio miljoner kronor, dock ej över tio procent av näringsidkarens omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Eftersom Finansinspektionen redan i dag enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse har en liknande sanktionsmöjlighet kommer det att bli en ökad regelneutralitet över kreditgivningstillsynen i Sverige om förslaget i lagrådsremissen genomförs.

Förslaget bör kunna leda till en mer ansvarstagande kreditgivning från snabblåneföretagens sida.

Utred om kreditupplysningsföretag ska få tillgång till uppgifter om inkassobolagens fordringar, snabblåneföretagens utlåning m.m.

För att kreditgivare ska kunna fatta korrekta beslut är det viktigt att de har goda kunskaper om kredittagarens möjlighet att återbetala lånet. För att bedöma en persons återbetalningsförmåga samlar kreditupplysningsföretag i dag in uppgifter om personens inkomster, fastighetsinnehav, skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten med mera. Alla kreditupplysningsföretag har inte samma typ av uppgifter. UC, som har de stora bankerna som inrapportörer, samlar till exempel också in uppgifter om hushållens kreditengagemang, misskötsel av kontokrediter med mera.¹⁷

¹⁷ Se bilaga 4.

Utredningens statistiska undersökning visar dock att en stor del av de kreditengagemang som är direkt eller indirekt förknippade med överskudsättning inte återfinns hos UC (som har den mest omfattande uppgiftsinsamlingen av kreditupplysningsföretagen). Till exempel snabblånebolagens utlåning, skulder som ägs av inkassobolag och fakturakrediter finns inte redovisade.

Denna avsaknad av uppgifter är förmodligen en bidragande orsak till den paradoxala siffran att 41 procent av dem som har en skuld hos Kronofogdemyndigheten inte har något lån registrerat hos UC eller något CSN-lån, trots att många av dem rimligen har blivit restförda hos Kronofogdemyndigheten en gång i tiden på grund av lån de inte har kunnat betala tillbaka.¹⁸

Avsaknaden av dessa uppgifter i kreditupplysningsföretagens register riskerar att leda till felaktiga kreditbeslut från kreditgivare, och att fler personer hamnar i betalningsproblem och kanske i förlängningen blir överskudsatta.

En lösning på detta är att kreditupplysningsföretagen får tillgång till ovan nämnda uppgifter. Detta väcker å andra sidan frågor om det är rimligt ur integritetssynpunkt samt vilka kostnader det skulle leda till för de inrapporteringskylda organisationerna.

Vi är därför av uppfattningen att staten i särskild ordning bör utreda om kreditupplysningsverksamheten skulle bli bättre om den fick tillgång till snabblånebolagens utlåning, skulder som ägs av inkassobolag och fakturakrediter samt vad detta skulle kräva av lagstiftning och insatser av uppgiftslämnarna. Ytterligare uppgifter som bör ingå i en översyn är privatpersoners CSN-lån. Dessa lån samlas i dag inte heller in trots att de ofta kan vara de största lån en person tar under sitt liv vid sidan av bostadslånen. Vidare bör en utredning undersöka om det finns andra uppgifter som kan vara relevanta att samla in.

Utredningen skulle delvis kunna ta formen av en försöksverksamhet där värdet av olika nivåer av inrapportering utvärderas ur perspektivet att med rimliga rapporteringsinsatser åstadkomma en mera korrekt kreditbedömning än dagens.

¹⁸ Det kan naturligtvis finnas personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten som endast har orsakats av offentligrättsliga fordringar. Men även i gruppen med skulder hos Kronofogdemyndigheten över 200 000 kronor utgör en så stor andel som 37 procent personer som saknar lån registrerade hos UC. När skulderna hos Kronofogdemyndigheten är 200 000 kronor eller mer är det sannolikt att det finns ett ursprungligt lån i botten.

I utredningen bör det också vara av intresse att ta upp frågan vilka kreditgivare som ska ha möjlighet att få tillgång till denna typ av uppgifter samt vilka uppgifter som ska krävas vid olika former av kreditgivning.

5.2.2 Bättre hantering av offentligrättsliga fordringar

Som framgått i avsnitt 3.1 *Privat- och offentligrättsliga skulder* bidrar också utformningen av de offentligrättsliga systemen till betalningsproblem för ett stort antal hushåll.

Det totala skuldbeloppet för allmänna mål hos Kronofogdemyndigheten var vid utgången av 2012 52 miljarder kronor. Vid utgången av 2011 fanns 189 000 gäldenärer med enbart allmänna mål.

De offentligrättsliga systemen är viktiga i den svenska välfärdsmodellen. Det är viktigt att de fungerar väl, att de går till avsedda ändamål och att det inte förekommer fusk. Men systemen måste också utformas så att de inte onödigt bidrar till att människor hamnar i skuld- och betalningsproblem. Ovan nämnda siffror, och beskrivningarna i kapitel 3, visar att det kan behövas åtgärder för att minska de offentligrättsliga systemens påverkan på överskuldssättning.

Utred praktiska lösningar för att kunna införa förslag om månadsinkomstuppgifter

Ett gemensamt problem ur överskuldssättningssynpunkt för flera olika offentligrättsliga system är att stöden bygger på den bidragsberättigades inkomster, som kan variera över tiden, samtidigt som kontrolluppgifterna den utbetalande myndigheten tar del av kan vara upp till två år gamla. Det gäller till exempel studiemedel, underhållsstöd och bostadsbidrag. Mycket hinner hända med den bidragsberättigades inkomst mellan bidragstillfälle och avstämning.

Konsekvenserna drabbar staten, som riskerar att betala ut felaktiga belopp och få ägna tid och resurser åt att hantera problemen som uppstår, men framför allt drabbas de personer som dras in i en skuldsituation som innebär att de riskerar att bli återbetalningskyldiga och restförda hos Kronofogdemyndigheten.

I SOU 2011:40 *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt* föreslås att arbetsgivare, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, försäkringsföretag och andra som betalar ut ersättningar som utgör inkomst av tjänst ska lämna uppgift om utbetald ersättning till Skatteverket varje månad istället för varje år som är regel i dag. Uppgifterna ska lämnas elektroniskt. Dispens ska kunna ges av Skatteverket om särskilda skäl föreligger. En sådan förändring skulle minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och underlätta för många medborgare och flera myndigheter. I utredningen lyfts till exempel fördelarna för Försäkringskassans utbetalningar av bostadsbidrag, hanteringen av underhållsstödet, Centrala studiestödsnämndens studiemedel och Kronofogdemyndighetens löneutmätning fram.

Försäkringskassan behöver vid prövning om ansökan om bostadsbidrag uppgifter om den försäkrades inkomst. Att få en aktuell och tillförlitlig inkomstuppgift inför beslut om ersättning kan leda till färre återkrav på grund av felaktigt utbetald ersättning.

Vid löneutmätning ska Kronofogdemyndigheten bland annat utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden och behöver då uppgifter om arbetsgivare och utbetald ersättning. Genom att få tillgång till månadsuppgifter skulle Kronofogdemyndighetens undersökningar kunna bli mer tillförlitliga och handläggningen bli mer effektiv. De förfrågningar som Kronofogdemyndigheten skickar ut till arbetsgivare skulle kunna minska, och möjligheten att få till stånd en löneutmätning öka, vilket skulle vara till fördel för borgenärskollektivet.

Men även andra system som bygger på inkomstuppgifter kan tjäna på månatlig rapportering. Det gäller exempelvis utbetalning av underhållsstöd, studiemedel och försörjningsstöd.

Sverige skulle inte vara först med månadsinkomstuppgifter. Liknande system har redan införts i flera andra länder som Danmark, Nederländerna, Tyskland, Ungern och Estland.¹⁹

Förslaget har mött positiv respons på olika håll. Majoriteten av remissinstanser var positiv till förslaget. Även i andra utredningars betänkande har fördelarna med månadsuppgifter uppmärksamats, däribland *SOU 2008:74 Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* och *SOU 2012:47 Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna*.

¹⁹ SOU 2011:40: *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*.

Omfattande kritik har dock riktats från olika näringslivsorganisationer. Den kritik som framförts har huvudsakligen handlat om att arbetsgivarnas uppsifflämnarbörda kommer att öka om förslaget genomförs.

Regeringen har också valt att inte gå vidare med förslaget med motiveringen att den administrativa bördan för företagen skulle öka allt för mycket.

Utredningen vill dock framhålla de fördelar förslaget skulle innebära för att motverka överskuldssättning, och menar att **det bör undersökas vilka praktiska förändringar som behövs och som skulle kunna genomföras, exempelvis i form av IT-stöd från Skattemyndigheten eller stöd för att utveckla nya moduler i existerande personaladministrativa datasystem, för att minska den administrativa bördan för företagen och därmed förverkliga förslaget om månadsinkomststoppgifter.**

Även om arbetsgivarna inte avkrävs månadsredovisning av inkomststoppgifter kan det finnas **skäl att överväga en månatlig kommunikation från de myndigheter vilkas förmåner är relaterade till förmånstagarens eller hushållets inkomster. Myndigheterna skulle då vid varje utbetalningstillfälle redovisa vilken månadsinkomst som är förenlig med det utbetalade stödet.** På så sätt får individer information om det stöd de erhåller är långsiktigt hållbart eller om det finns risker för att en skuldbörda håller på att byggas upp.

Samverkan mellan Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter

Ett sätt att hantera de offentligrättsliga fordringarna är genom samarbete mellan Kronofogdemyndigheten och de myndigheter som överlämnar flest offentligrättsliga fordringar till Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten har i dag ett utvecklat samarbete med Centrala Studiestödsnämnden. Kronofogdemyndigheten har också samarbetat med andra myndigheter tidigare. Under 2008 pågick exempelvis ett arbete med Radiotjänst där personer med obetald skuld som för första gången riskerade att överlämnas till Kronofogdemyndigheten för verkställighet kontaktades av Radiotjänst. Fyra av tio undvek med denna metod att hamna hos Kronofogde-

myndigheten. Arbetet bedrivs nu som normalrutin. Liknande åtgärder borde kunna genomföras av andra myndigheter.

De som registreras första gången hos Kronofogdemyndigheten får i allmänhet ett samtal från myndigheten i syfte att motverka fortsatt skuldsättning.

Utredningen menar att ett mer systematiskt och kontinuerligt samarbete mellan Kronofogdemyndigheten och övriga myndigheter bör ske i likhet med det som i dag sker mellan Kronofogdemyndigheten och Centrala studiestödsnämnden.

De myndigheter som överlämnar flest fordringar till Kronofogdemyndigheten för verkställighet bör också få ett särskilt ansvar att undersöka möjligheterna att minska uppkomsten av skulder. Arbetet för att uppnå detta kan ske enligt följande modell:

1. I myndigheternas regleringsbrev ges uppdrag till myndigheterna att återrapportera till regeringen om de fordringar som uppkommer till följd av deras verksamhet.
2. Myndigheterna ges också i uppdrag att utifrån sin egen kartläggning föreslå åtgärder för att reducera uppkomsten av skulder inom sitt område.
3. Regeringen kan på basis av de förslag som inkommer överväga vilka av dessa som bör genomföras och i vilken utsträckning en mer generell ordning för indrivning av skulder, exempelvis i form av en mer samordnad statlig inkassofunktion, skulle kunna skapas.

5.3 Kunskap och stöd

Riksdagens mål för konsumentpolitiken är att ge konsumenter makt och möjlighet att göra aktiva val. Det innebär att konsumenter måste ha god information om produkter, produktvillkor och priser samt att de ska ha förmåga att förstå den information de möter.

De undersökningar om konsumenternas räknefärdighet och finansiella kunskaper som redovisats i betänkandet vittnar om att stora grupper av konsumenter har begränsade förmågor.

Goda räknefärdigheter och finansiell förmåga har visat sig ha ett positivt samband med beteenden som långsiktigt sparande, delta-
gande på aktiemarknaden och ägande av bostad.²⁰

Kreditmarknaden är dessutom en komplex marknad, i ständig utveckling, med priser och avtalsvillkor som ofta är svårtolkade för den enskilde konsumenten. Det krävs således åtgärder för att öka konsumenternas generella kunskapsnivå samt åtgärder som ger konsumenterna rätt och relevant information på ett enkelt sätt.

Överskuldssatta eller personer på väg in i överskuldssättning är än mer utsatta än det genomsnittliga hushållet. De som inte har kunskap om hur man bäst ska hantera situationen blir ofta passiva och uppgivna.²¹ De kan behöva mer direkt stöd för att hantera och ta sig ur sin situation.

5.3.1 En mer kraftfull budget- och skuldrådgivning

Den kommunala budget- och skuldrådgivningen fyller en viktig funktion. Under 2012 sökte 44 000 personer hjälp hos budget- och skuldrådgivningen²².

Många svårt skuldsatta är i en så allvarlig situation att de behöver personlig hjälp för att kunna reda ut sin situation, och kommunerna ska enligt skuldsaneringslagen (2 § andra stycket) lämna skuldsatta personer råd och anvisningar i budget- och skuldfrågor. Av skuldsaneringslagen framgår dock inte närmare hur kommunerna ska organisera sin verksamhet.

Konsumentverkets undersökningar har visat att verksamheten ser olika ut i landet och att den är eftersatt på flera håll.²³

- Tre av 290 kommuner saknar helt rådgivning, trots att det är en lagstadgad verksamhet.²⁴ Det är en försämring sedan 2012 då endast två kommuner saknade rådgivning, men en förbättring mot 2011 då sex kommuner saknade rådgivning.
- Alla kommuner med minst 80 000 invånare har åtminstone en heltidstjänst med budget- och skuldrådgivning.

²⁰ Almenberg (2011).

²¹ Se Sandvall (2011) och Kronofogdemyndigheten (2008a).

²² Konsumentverket (2013).

²³ Konsumentverket (2013).

²⁴ De tre kommunerna är Laholm, Vadstena och Vindeln. Totalt innebär detta att 36 179 invånare saknar tillgång till stöd i sin kommun.

- 26 procent av kommunerna (75 stycken) har en heltidsanställd rådgivare. Många kommuner har enbart en rådgivare en dag per vecka.
- Omkring 40 procent av alla kommuner (110 stycken)²⁵ arbetar inte alls med förebyggande arbete, trots att det anges som en arbetsuppgift i beskrivningen av rådgivarens roll²⁶ och förespråkas som en av de viktigaste delarna i att förebygga överskuldssättning i en rapport av EU-kommission.²⁷

Även SOU 2013:72 vittnar om långa väntetider till vissa budget- och skuldrådgivare vilket kan leda till att gäldenären inte orkar vänta på hjälp och istället tappar motivationen.

Någon genomgripande utvärdering av den faktiska verksamheten har utredningen inte haft att tillgå. Inspektionen för vård och omsorg har ansvaret för tillsyn av budget- och skuldrådgivningen, men någon sådan har aldrig skett.

Utredningens egna erfarenheter av att till exempel försöka få fram statistik från budget- och skuldrådgivningen och Konsumentverket visar dock att det finns brister i verksamheten. Även andra iakttagelser vittnar om problem. I SOU 2013:72 redogörs för att kunskapen och kompetensen bland budget- och skuldrådgivare varierar, att de själva vill ha mer information och utbildning, att vissa budget- och skuldrådgivare har gett felaktiga råd till gäldenärer inför ansökan om skuldsanering, och att det finns olika förhållningssätt i olika delar av landet om budget- och skuldrådgivare ska hjälpa gäldenärer att ansöka om skuldsanering om man tror att en ansökan inte kommer att gå igenom.

Även om en del problem har åtgärdats under senare år har utvecklingen gått långsamt. Därmed uppfyller inte budget- och skuldrådgivningen de krav som får anses rimliga för en fungerande verksamhet.

Det krävs genomgripande åtgärder för att dagens budget- och skuldrådgivning ska fungera tillfredsställande över hela landet.

Förändringar som måste komma på plats är en större likvärdighet över landet vad gäller tillgänglighet och kvalitet, att rådgivningen från budget- och skuldrådgivarna är tillgänglig när den behövs och håller god kvalitet och att budget- och skuldrådgivarna arbetar mer förebyggande.

²⁵ Konsumentverket (2012).

²⁶ Proposition 2005/06:124.

²⁷ Niemi och Henrikson (2005).

Förändringar av denna art kan inte överlåtas på enskilda rådgivare eller enskilda kommuner. För att de ska bli verklighet överallt måste staten ta ett större ansvar. I dag har Konsumentverket ett lagstadgat uppdrag att stödja kommunernas arbete med budget- och skuldrådgivning. **Utredningen föreslår att verksamheten fortfarande ska ske i kommunernas regi, men att Konsumentverket ska överta basfinansieringen av verksamheten, samt ansvaret för verksamhetens kvalitetsutveckling och grunddimensionering över landet.**

En förändring av detta slag kan också bidra till att det blir lättare att förverkliga 2012 års skuldsaneringsutrednings förslag om förändrat stöd till gäldenärerna i skuldsaneringsprocessen.

Detta bör finansieras genom en skatteväxling där de generella statsbidragen växlas ner i motsvarande grad som den genomsnittliga kommunala kostnaden för budget- och skuldrådgivningen. Innebörden blir att de kommuner som satsar mindre skattekraft än genomsnittligt på sin rådgivning kommer att få ökade kostnader, men de får också ökade resurser. Kommuner med en högre ambitionsnivå får sin grundfinansiering från staten, men får behålla de extra resurser de avsatt för verksamheten till den högre kvalitet de satsat på. **Därtill bör tillkommande resurser skjutas till från staten.**

Saneringslån

En åtgärd som återkommit i diskussioner om överskuldsättning, och som tidigare föreslagits av Konsumentverket²⁸, är möjligheten för samhället att erbjuda saneringslån till överskuldssatta individer. Utredningen anser att saneringslån skulle vara en möjlighet att hjälpa skuldssatta, som ännu inte har kvalificerat sig för skuldsanering, och förhindra att deras situation förvärras.

Överskuldssatta hushåll har ofta ett stort antal mindre skulder hos olika borgenärer. För den enskilda gäldenären kan det vara svårt att överblicka situationen, som snabbt upplevs som oöverkomlig med höga räntor och avgifter. Hushåll med betalningsanmärkningar kan ofta inte reda ut sin skuldsituation på ett effektivt sätt. Utan borgensman eller säkerhet kan det vara omöjligt att ersätta de små och dyra lånen med ett enda, mer hanterbart, sane-

²⁸ Konsumentverket (2003).

ringslån. Saneringslånen skulle även kunna underlätta frivilliga betalningsuppgörelser och upplägg av en betalningsplan.

I Finland har ett system med saneringslån vuxit fram. År 1990 grundades den riksomfattande organisationen Garanti-Stiftelsen för att hjälpa hushåll i ekonomisk kris att lösa skuld- och betalnings-svårigheter. En av stiftelsens huvudverksamheter är att gå i borgen för saneringslån. Syftet med saneringen är att den överskuldssatta kan byta ut ett stort antal små och dyra skulder till ett enda banklån med förmånligare villkor. Kredittagaren betalar ränta på lånet men Garantistiftelsen tar inte ut avgifter för att förmedla garantin för lånet eller för de administrativa kringkostnaderna.²⁹

Stiftelsen gjorde det möjligt för överskuldssatta individer att sanera sina lån, en möjlighet som har använts av ett stort antal personer. Bara mellan 1991–2001 lämnade stiftelsen närmare 5 000 kreditgarantier. Finland har även infört ett system med social kreditgivning med möjlighet för individer att låna en mindre summa pengar för att klara av tillfälliga ekonomiska problem.³⁰

Vi menar att saneringslån skulle kunna vara en verkningfull insats i syfte att sanera en överskuldssatt persons ekonomi och stoppa skuldspiralen. Att ersätta många dyra lån med ett enda lån, bör både minska gäldenärens kostnader och öka möjligheten att på sikt bli av med skuldbördan. I dag finns marknadslösningar att tillgå. För många gäldenärer är dessa lån dock inte ett alternativ, på grund av höga räntor och krav på garantier. I SOU 2008:82 avslögs förslaget om saneringslån i förhoppningen att marknaden skulle tillgodose efterfrågan. Så verkar dock inte ha skett. En orsak skulle kunna vara att räntorna uppfattas vara för höga för att gäldenären ska ha nytta av saneringslånet. Utredningen anser därför att det behövs insatser för att underlätta saneringslån för överskuldssatta individer.

Staten bör stå för en lånegaranti, men för att saneringslånen ska fungera effektivt anser utredningen att lånen bör administreras av kommunerna. Kommunerna bör ta ansvar för behovsprövningen, som ska avgöra huruvida individens skuldsituation skulle underlättas av ett saneringslån och om individen har kapacitet att betala av och sköta ett saneringslån. Med en statlig lånegaranti i botten bör det vara möjligt för staten att upphandla själva kreditgivningstjänsten av externa aktörer. Privata kreditgivare har en utvecklad

²⁹ Garanti-stiftelsen finansieras i huvudsak av Penningautomatföreningen, Finlands motsvarighet till Svenska spel.

³⁰ SOU 2008:82.

infrastruktur för kreditgivning, vilket medför att kostnaden för administration av själva lånet bör vara lägre hos dessa aktörer än i kommunen. Upphandlingsprocessen ska säkerställa att kostnaden för lånet är på en nivå som underlättar situationen för gäldenären.

Som ett led i förstärkningen av budget- och skuldrådgivningen skulle ett försök med saneringslån kunna genomföras i ett fåtal kommuner. Handläggningen bör ske av lokala budget- och skuldrådgivare, särskilt utbildade av Konsumentverket.

Även om staten står för lånegarantin måste kommunerna ha ekonomiska drivkrafter att göra riktiga bedömningar, förslagsvis genom att kommunen står för en del av risken. Finansieringskostnaden för en fullskalig verksamhet bör i princip bäras av låntagarna genom att de får betala räntan plus ett risktillägg som beräknas på den genomsnittliga skuldavskrivningskostnaden hos kommunerna. Den kommun som överanvänder möjligheten så att orimligt höga förluster uppstår bör själv få betala en del av sina förluster.

Ett förslag som ofta diskuteras i samband med saneringslån är sociala lån. Utredningen förordar dock inte den typen av lån i offentlig regi för att lösa akuta ekonomiska problem. Gränsdragningen mellan sociala lån och försörjningsstöd kan bli ett problem både om kommunen tenderar att hellre låna ut än att medge socialbidrag och om en individ som egentligen inte har råd frestas av goda kreditvillkor. Krediter som innebär nya betalningsåtaganden bör överlåtas åt kreditmarknaden och dess kreditprövning.

5.3.2 Utvidga den nya upplysningstjänsten för konsumenter med en Ekonomiakt

I SOU 2012:43 omnämndes behovet av en rikstäckande vägledningstjänst, en *Ekonomiakt*, för att motverka överskuldsättning hos privatpersoner. Bland andra Kronofogdemyndigheten förordade en sådan tjänst. De långa väntetiderna hos budget- och skuldrådgivningen samt det faktum att en del frågor inte behöver lösas via ett fysiskt möte, utan minst lika bra kan hanteras per telefon eller genom en samlad elektronisk informationsportal talar för att inrätta en Ekonomiakt. I Norge finns sedan 2009 en motsvarande inrättning, 800GJELD. Enligt undersökningar som har gjorts i Norge har en stor del av frågorna till 800GJELD rört kreditkorts-skulder och inkasso.

Ett stöd av denna typ skulle fungera som ett komplement och en förpost till Budget- och skuldrådgivningen, bland annat genom att möta behovet hos grupper som drar sig för att kontakta en budget- och skuldrådgivare i ett tidigt skede av sin skuldsättning, personer som inte har fått ekonomiska problem i den omfattning att de har känt sig nötdrivna att uppsöka budget- och skuldrådgivningen och grupper som är svåra att identifiera.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2014 att en central upplysningstjänst ska inrättas för konsumenter. Regeringen menar att behovet av en central konsumentvägledning är stort eftersom många kommuner saknar konsumentstöd, det kommunala konsumentstödet varierar kraftigt mellan kommunerna, de konsumentbyråer med uppdraget att ge opartiskt stöd som finns inom områden som bank-, försäkrings-, telekom- och energimarknaden ofta är okända för allmänheten och Konsumentverket kontaktas av ungefär 80 000 konsumenter årligen men saknar uppdraget att hantera enskilda fall.

Tjänsten ska byggas upp enligt samma modell som sjukvårdsupplysningen och bestå av ett telefonnummer konsumenterna kan vända sig till och en webbaserad informationstjänst.

En Ekonomiakut bör kunna knytas till denna vägledningstjänst.

Fördelarna är flera: Någon ny organisation behöver inte byggas upp. Konsumentverket arbetar redan i dag med överskuldssättningsfrågor och har en vägledande funktion för budget- och skuldrådgivningen, ett ansvar som bör utvidgas (se ovan). Samtidigt måste Kronofogdemyndighetens kunskaper och erfarenheter tas till vara, varför de också bör ges ett utpekat ansvar att bistå Ekonomiakuten. Eventuellt kan andra myndigheter, exempelvis Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet för inkassoverksamheten i Sverige, också behöva bistå Ekonomiakuten i dess arbete.

2012 års skuldsaneringsutredning har också föreslagit att en skuldsaneringsportal bör inrättas för att på ett bättre sätt ge information om skuldsanering och vad det innebär. Den typen av information bör med fördel kunna ingå hos en Ekonomiakut.

5.3.3 Finansiell folkbildning

Regeringen har sedan flera år anvisat särskilda medel för att Finansinspektionen ska driva *finansiell folkbildning* som ett led i myndighetens arbete med att stärka konsumenternas ställning på marknaderna. I samverkan med andra myndigheter, företag och organisationer har det privatekonomiska nätverket *Gilla din ekonomi* bildats. Det utgör en nationell plattform för utbildningsinsatser riktade till olika målgrupper och åldersgrupper i samhället.

Utredningen ser fortsatt samverkan mellan myndigheter, kommuner, det civila samhället och privata aktörer som ett viktigt inslag för att hushållens privatekonomiska kunskaper ska kunna förbättras. Av särskild vikt är att försöka nå barn och unga vuxna med målgruppsanpassad information och utbildningsinsatser. Det uppsökande arbete som sker i kommunerna via skolan, arbetsförmedlingen och budget- och skuldrådgivningen för dessa åldersgrupper behöver utökas.

Av vikt är att Konsumentverket, genom nuvarande ansvar för kompetensutveckling och stöd till budget- och skuldrådgivningens uppsökande verksamheter, kan bidra till ytterligare utbildningsinsatser inom området. Utredningens förslag om ett utökat ansvar för Konsumentverket för stöd och rådgivning i budget- och kreditfrågor öppnar nya möjligheter. Även Kronofogdemyndigheten har i dag resurser som avdelas särskilt för förebyggande insatser mot överskuldssättning, bland annat för barn och unga vuxna.

Mot den bakgrunden förslår utredningen att Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten i respektive regleringsbrev av regeringen tilldelas mål och uppdrag i linje med Finansinspektionens nuvarande folkbildningsuppdrag. Förutom mål och uppdragsbeskrivningar bör särskilda medel öronmärkas och tillföras i respektive myndighets budget, för att till exempel göra det möjligt att initiera och driva väsentligt mer uppsökande verksamhet gentemot viktiga målgrupper.

Viktigt är att även samla erfarenheter på metodområdet om arbetssätt och verktyg som olika yrkesverksamma i myndigheter och kommuner kan använda. Särskilt viktiga är insatser för att hjälpa barn, unga vuxna och personer med psykiska och kognitiva funktionshinder att hantera sin ekonomi. **Efter en period av något eller några år bör nyttan av den uppsökande verksamheten och av de utbildningsinsatser som genomförts utvärderas.**

5.3.4 Finansiella kunskaper i skola, gymnasieskola, vuxenutbildning och SFI

Som framgår i kapitel 1 har många unga svaga privatekonomiska kunskaper och färdigheter. En åsikt som har framförts till utredningen är att det behövs ett nytt skolämne i privatekonomi eller vardagsekonomi för att möta denna utmaning. Utredningen delar inte den uppfattningen. Utbildningsväsendet har redan i dag problem med att lära ut grundläggande kunskaper, vilket flera undersökningar pekar på. Det är viktigare att utbildningsväsendet genomgår en generell förbättring än att nya skolämnena införs. Kunskaper i exempelvis matematik, svenska och engelska är i sig värdefullt för att kunna hantera den information konsumenten möter i en modern marknadsekonomi.

Däremot menar vi att kunskaper i privatekonomi, konsumenträtt och överskuldssättning i högre utsträckning än i dag ska läras ut inom ramen för existerande skolämnena. Framst berörs ämnena hemkunskap, samhällskunskap och matematik. Undervisningen kan behöva stärkas i dessa delar. Det är viktigt att förstärkningen sker i hela landet, och inte bara förverkligas av ett fåtal ambitiösa lärare.

Det är också en fördel om undervisningen kompletteras av andra utbildningsinsatser och av stöd från myndigheter, frivilliga organisationer och samarbetande privata aktörer på finansmarknaderna. Sparbankens klassiska serie *Spara och Slösa* i tidningen *Lyckoslanten* är en allmänt spridd och påkostad satsning, som funnits sedan 1920-talet (och fortfarande existerar). Många minns också sin första sparbanksbok som under många år delades ut i småskolan tillsammans med en sparbössa. Motsvarande satsning från bankvärlden i dag skulle kunna ta modernare former, som väl utformade dataspel och ett särskilt ungdomsbetalkort.

5.3.5 Ökat stöd för gäldenärer att kontrollera fordringars giltighet

Den summariska processen

Den summariska processen³¹ är en snabb och enkel process som är till för att fastställa otvistiga fordringar. Borgenären inkommer med ansökningshandlingar till Kronofogdemyndigheten. Bortsett från en viss formell granskning av ansökningshandlingarna ska Kronofogdemyndigheten i de allra flesta målen endast konstatera om gäldenären bestritt ansökningshandlingarna eller inte. Om inga invändningar görs från gäldenären ska utslag utfärdas om betalningsföreläggande. Om ansökningshandlingarna bestrids ska målet, på borgenärens begäran, överlämnas till tingsrätt där tvistlösning ska äga rum.

Den nuvarande ordningen med Kronofogdemyndigheten som ansvarig för den summariska processen gäller från den 1 januari 1992 när kronofogdemyndigheterna fick till uppgift att handlägga mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Fram till dess hade tingsrätterna handlagt mål i den summariska processen.

Ett grundläggande syfte med den summariska processen är att borgenärerna snabbt, enkelt och billigt ska få otvistiga fordringar fastställda så att de vid behov kan verkställas och drivas in. Kronofogdemyndigheten får inte utreda enskilda fall, inte ens i situationer där det råder starka misstankar att en gäldenär skulle få rätt om denne bestred en fordran. Istället åligger det den enskilda gäldenären att bestrida oriktiga fordringars giltighet eller invända mot betalningsskyldigheten om gäldenären anser att fordringen är oriktig till exempel genom att den är preskriberad.

Det kan med fog misstänkas att många gäldenärer inte tar till vara sina rättigheter i de här fallen. Gäldenärerna är inte lika organiserade som borgenärerna, deras kunskaper är i många fall otillräckliga, de kan ofta befinna sig i en så svår ekonomisk situation att de inte har kraft nog att försvara sina rättigheter.

Utredningen menar att gäldenärerna måste få ett ökat stöd för att kunna bestrida fordringar som är oriktiga. I första hand bör en förändring av regelverket ta sikte på fordringar där oriktigheten är relativt lätt att identifiera, som för preskriberade fordringar eller fordringar som har uppstått innan gäldenären fyllde 18 år.

³¹ I den summariska processen används termerna sökanden (om borgenärer) och svaranden (om gäldenärer). För att underlätta för läsaren har utredningen valt att använda begreppen borgenär och gäldenär i denna framställning.

Borgenären ska ange om och när preskriptionstiden för en fordran har avbrutits

Om inte krav på betalning ställs inom en viss tid kan fordringsägaren förlora rätten att kräva tillbaka fordringen och den preskriberas. I tabell 3.4 i kapitel 3 redogjordes för preskriptionstider för vissa typer av fordringar. Preskriptionstiden inleds när fordringen uppkommer och kan avbrytas inom de angivna tiderna. I så fall löper en ny preskriptionstid enligt tiderna i tabellen. Preskriptionstiden kan avbrytas hur många gånger som helst. Det kan ske genom att³²:

- gäldenären betalar eller på annat sätt erkänner skulden
- gäldenären får ett skriftligt krav eller påminnelse om fordringen från borgenären,
- borgenären väcker talan mot gäldenären,
- borgenären åberopar fordringen i ett konkursförfarande, i en förhandling om offentligt ackord eller för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten

Eftersom sätten att avbryta en preskription är många och preskriptionstiderna långa har många gäldenärer som har många skulder svårt att på egen hand hålla reda på om preskriptionsavbrott verkligen skett.

Utredningen menar att borgenärerna vid en ansökan om betalningsföreläggande för en fordran därför också ska ange när och på vilket sätt ett preskriptionsavbrott har skett, om fordran är äldre än de i tabell 3.4 angivna preskriptionstiderna.

Om flera preskriptionsavbrott har skett ska borgenären ange minst ett preskriptionsavbrott inom varje preskriptionsperiod, så att hela kedjan av preskriptionsavbrott kan följas. (Detta ska gälla för fordringar som uppstår efter att en ny regel har trätt i kraft. Se nedan vad som ska gälla för äldre fordringar).

Eftersom Kronofogdemyndigheten inom den summariska processen inte kan utreda och göra bedömningen av om giltigt preskriptionsavbrott skett måste gäldenären fortfarande göra detta på egen hand. Vad Kronofogdemyndigheten däremot kan göra är att förmedla borgenärernas uppgifter om preskribering.

³² 5§ Preskriptionslagen (1981:130).

Vårt förslag är alltså att när Kronofogdemyndigheten skickar ett föreläggande till gäldenären ska borgenärens information om preskriptionsavbrott och allmän information om gäldenärens rätt att bestrida preskriberade fordringar framgå.

En följdfråga är om en sådan förändring ska gälla endast för nya fordringar, efter det att regeln införs, eller om den också ska gälla retroaktivt.

Enligt 8 § inkassolagen ska inkassoåtgärd inte vidtas om den inte är lagligen grundad eller om fordringen framstår som obefogad.

8 § Föreligger sannolika skäl för att fordran ej är lagligen grundad eller framstår fordringen annars som obefogad, bör inkassoåtgärd ej vidtagas.

I Datainspektionens allmänna råd exemplifieras detta bland annat med att bestämmelsen har betydelse för preskriberade fordringar.³³ Det innebär att borgenären redan i dag ska ha kunskap om en fordran är preskriberad eller inte, varför en bestämmelse också skulle kunna gälla för fordringar som har uppstått före de ovan nämnda förslagen på regeländringar. Samtidigt skulle en retroaktiv bestämmelse kunna skapa stora administrativa merkostnader för borgenärskollektivet. Utredningen menar därför att för fordringar som uppstått innan en ny regel träder i kraft ska endast det senaste preskriptionsavbrottet anges.

Fordringar som har uppstått innan gäldenären fyllde 18 år

Huvudregeln enligt dagens lagstiftning är att personer under 18 år inte ska kunna skuldsätta sig utan överförmyndarens tillstånd. Trots det förekommer att fordringar skickas in till Kronofogdemyndigheten för fastställande för personer som var under 18 år vid tillfället för skuldens uppkomst. Även i dessa fall krävs förändringar i regelverket för att Kronofogdemyndigheten ska kunna agera (se utredningens förslag under rubriken *Försvåra möjligheten att skuldsätta barn och ungdomar*).

³³ Datainspektionen (2011).

5.3.6 Bättre statistik och forskning som underlag för att möta nya risker

Diskussionen om hushållens skuldsättning har ökat kraftigt i omfattning de senaste åren. På många håll finns en oro för att svenska hushåll är alltför skuldsatta. Oron gäller särskilt bostadslånen.

Sedan 2007, då förmögenhetsskatten hade avskaffats, har inte Skatteverket haft anledning att samla in individuella uppgifter om skulder och tillgångar. Kunskapen om hushållens faktiska förhållanden är därmed eftersatt. De uppgifter som finns att tillgå och som i huvudsak används i den offentliga debatten handlar om hushållens samlade skulder och förmögenheter. Dessa säger dock inte mycket om eventuella risker, eftersom olika hushålls finansiella ställning och andra villkor som till exempel utbildningsnivå, arbetsmarknadssituation, civilstånd och inkomstnivå, är olika.

Vi har i detta betänkande kunnat presentera en undersökning som bygger på registerdata från Kronofogdemyndigheten, UC och Statistiska Centralbyrån. Statistiska Centralbyrån har haft uppdraget att under sin absoluta statistiksekretess bearbeta individdata. Vi har i utredningen enbart haft tillgång till statistiska resultat utan möjlighet att identifiera individer.

På så sätt har bilden av Sveriges befolknings faktiska skuldsättning blivit tydligare, även om hushållens tillgångar inte finns redovisade på individnivå. Den helt övervägande andelen lån gäller bostäder, som värderats i samband med att lånet beviljats. Så länge som bostadspriserna inte gått ned finns därmed värden som minst fullt ut motsvarar skulderna. Därmed kan man utgå ifrån att även stora bostadsskulder är möjliga att ta sig ur genom att sälja tillgången.

Ingen vet emellertid hur stor risken för överskuldsättning skulle bli om priserna plötsligt börjar sjunka eller räntorna kraftigt öka och allt fler därmed samtidigt skulle behöva sälja. Det är då som en eventuell bubbla riskerar att brista och nedgången att accelerera med stor överskuldsättning som följd. För att bättre förstå vilka marginaler för prissänkningar som med tiden utvecklas på bostadsmarknaden genom prisstegringar efter husköp måste longitudinella studier kunna göras. Om individerna kan följas över tid finns helt andra möjligheter att analysera risken för att ett prisfall ska trigga ytterligare och ökande prisfall.

Ett enstaka nedslag räcker alltså inte för att besvara frågan om överskuldsättning på ett tillfredsställande vis. Det krävs kontinuer-

lig bevakning och forskning för att bättre förstå vad som orsakar överskuldssättning, hur omfattande riskerna är och hur riskerna förändras, liksom för att kunna ge tillfredsställande svar på frågor som har lyfts i betänkandet som försäkringssystemens utformning, blivande pensionärers balansräkning, ungdomars attityd och förhållande till att spara och låna med mera.

Att kunskapen om hushållens tillgångar och skulder blivit sämre under just den period när skulderna ökar är olyckligt och kan riskera att leda till såväl för mycket som för lite ingripanden mot olika företeelser på kreditmarknaden.

För att säkerställa att beslutsfattare har tillräcklig kunskap på området framstår det som angeläget att statistiken på området utvecklas. **Vi anser att Statistiska centralbyrån bör få ansvar för att inom ramen för den officiella statistiken producera statistik om hushållens allmänna skuldsättning och skuldförhållanden hos Kronofogdemyndigheten. För att göra det krävs författningsstöd som ger myndigheten rätt att samla in skulldata från banker och finansinstitut, för enkelhets skull genom samarbetsorganet UC.** Därigenom fångas en mycket stor andel av de samlade lån som hushållen har, kanske omkring 90 procent.³⁴

Den lilla andel hushållslån som saknas innehåller dock ur överskuldssättningsynvinkel viktiga lån, nämligen de fordringar som ligger vilande hos inkassobolagen. För att slippa betala indrivningsavgifter till Kronofogdemyndigheten för fordringar som gäldenären inte kan betala avstår många inkassobolag från att aktivera fordringar gentemot gäldenärer som Kronofogdemyndigheten funnit saknar tillgångar.

Det bör noteras att ett statistikuppdrag till Statistiska centralbyrån inte skapar tillgång till data för tillsyn eller administrativa ändamål. Uppgifterna kommer hos Statistiska centralbyrån att skyddas av statistiksekretess, vilket är väsentligt för allmänhetens förtroende. Forskningsändamål utgör ett undantag från den absoluta statistiksekretessen som Statistiska Centralbyrån har att tillämpa. I en sådan situation kommer uppgifterna att omfattas av samma starka sekretess hos forskaren. På så sätt har lagstiftaren samtidigt säkerställt möjligheten att ta fram kunskap om verkligheten och garantera skyddet för uppgifterna.

Det framstår också som mycket viktigt att forskningen utvecklas inom området.

³⁴ Se bilagor 3 och 4 för mer information vilka uppgifter UC har.

För det första bör den typ av registerbaserade uppgifter som utredningen fick möjlighet att analysera, det vill säga hushållens kreditengagemang och uppgifter om hushållens skuldförhållanden hos Kronofogdemyndigheten, också kunna inhämtas av forskare i framtiden.

För det andra krävs en samlad ansats för att följa frågorna om (över)skuldsättning över tid. I dag bedrivs en del forskning om överskuldsättning på enskilda akademiska institutioner. Därtill har exempelvis Kronofogdemyndigheten anslagit medel för att stötta forskning på området. Men utredningen menar ändå att kunskapsläget om överskuldsättning är för eftersatt i förhållande till den betydelse det borde tillmätas. En större kraftsamling krävs från samhället sida, för att säkerställa att kunskaperna utvecklas på rätt sätt. Ett samlat institut för forskning och utvärdering skulle kunna innebära en successiv kunskapsstillväxt av stor betydelse för att hantera såväl samhälleliga som individuella risker i kreditsamhället. Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU och (delar av) det norska SIFO (Statens Institutt for Forbruksforskning) kan fungera som inspiration.

5.4 Svårt skuldsatta sedan lång tid

5.4.1 Slutlig preskription efter många år hos Kronofogdemyndigheten

Många hushåll har allvarliga skuldproblem som de inte lyckas ta sig ur. Det finns i dagsläget nästan 250 000 personer (3,3 procent av den vuxna befolkningen) som har haft en skuld hos Kronofogdemyndigheten från 2007 varav över 95 000 (1,3 procent av den vuxna befolkningen) från 1992 eller tidigare.³⁵

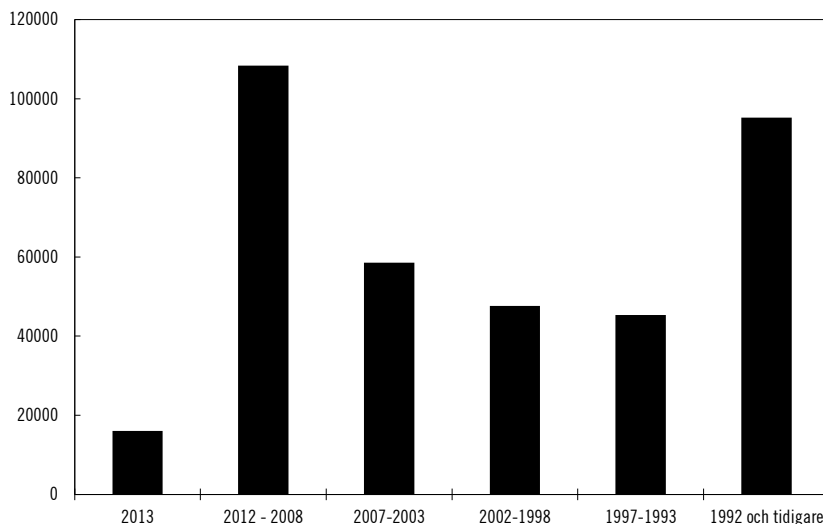
Utredningen har tidigare i betänkandet beskrivit under vilka omständigheter dessa hushåll lever. Förutom sin pressade ekonomi har de jämfört med andra oftare sämre hälsa, är oftare arbetslösa eller sjuka har i genomsnitt kortare utbildning. Inte så få har barn, och deras tillstånd påverkar också såväl partner som barn.

Exakt hur många långvarigt skuldsatta som tar sig ur sin situation vet vi inte, eftersom vi saknar longitudinella data. Men som framgår av diagram 5.1 som baseras på när nuvarande skuldsatta

³⁵ Av de gäldenärer som också har kunnat matchas mot Statistiska Centralbyråns register. Se bilaga 3 för en närmare redogörelse av vilka som kan matchas och inte.

registrerades för sin första skuld hos Kronofogdemyndigheten, förefaller det som om en relativt stor grupp lyckas hantera sina skulder de första fem till tio åren, men att det därefter är avsevärt färre som blir skuldfria.

Diagram 5.1 Antalet skuldsatta per registreringsperiod



Källa: KFM, SCB.

Orsakerna till att det förefaller vara svårt att ta sig ur en skuldsituation varierar. Det kan handla om att de skuldsatta har så låga inkomster och små eller inga tillgångar att de omöjligen kan betala tillbaka sina skulder även om villkoren i sig inte behöver vara ohemula. Men det kan också handla om att den ursprungliga skulden eller räntevillkoren är så ofördelaktiga att skulden inte kan betalas tillbaka inom överskådlig tid, om ens någonsin (se exempelvis bild 2 i kapitel 3 *Kreditsambällets infrastruktur*).

Skulder ska betalas tillbaka. Därför är det viktigt med välfungerande regelverk och aktörer, som inkassobolag och Kronofogdemyndigheten, som bidrar till att upprätthålla betalningsviljan i samhället. Att under lång tid inte kunna sköta sina betalningsåtaganden och i en del fall vara föremål för Kronofogdemyndighetens åtgärder innebär emellertid stora påfrestningar för dem som drabbas. Under denna period måste de leva under knappa ekonomiska villkor samtidigt som det inte är ovanligt att deras skuldsituation snarare

förvärras än förbättras. Det är inte rimligt att människor som har tvingats leva på existensminimum under lång tid inte ska ha en chans att ta sig ur sin skuldsituation. Många vittnesmål finns om att deras situation ofta leder till utanförskap och resignation. Psykiska problem och sjukdomar förvärras. Hopplöshet blir deras förhärskande livskänsla, något som också bidrar till att de inte klarar av att genomgå en skuldsanering.

Den grupp på över 95 000 personer som befunnit sig under verkställighet i över tjugo år innehåller förvisso alla sorters öden och verkligheter. Det kan inte ens uteslutas att en hel del lever utanför eller i utkanten av rättssamhället. Att deras tillvaro är hård kan ändå inte förnekas och dessutom är det knappast en vinst för någon att låta allvarligt skuldsatta förbli utan hopp om att någonsin kunna leva ett normalt ekonomiskt liv. Den som har en chans att bli av med sina skulder har också lättare att återvända till ett reguljärt liv och arbetsliv med inkomster och skattebetalningar till stat och kommun.

De institut som i dag finns för att hantera allvarlig skuldsättning är antingen frivilliga överenskommelser mellan borgenärer och gäldenärer eller skuldsanering.

En nackdel som har uppmärksammats senare år är att många gäldenärer som borde vara berättigade att genomgå skuldsanering inte ansöker, och att endast hälften av dem som ansöker också beviljas skuldsanering. Det innebär att alltför många personer dras med betydande skulder år efter år utan att det finns tillräckligt effektiva åtgärder för dem att bli skuldfria med en privatekonomi i balans. En förstahandslösning är därför att regelverket för skuldsanering utvecklas så att fler personer blir berättigade att få hjälp och att fler anser att det är meningsfullt att ansöka om och genomgå skuldsanering.

I SOU 2013:72 *Ut ur skuldfällan*, som presenterades den nionde oktober 2013, föreslås också flera förändringar som syftar till att fler ska genomgå skuldsanering. Kunskapen om skuldsanering bland allmänhet och professionella aktörer ska öka bland annat genom att en skuldsaneringsportal inrättas och genom att Kronofogdemyndigheten ska bli skyldig att lämna information om skuldsanering till gäldenärer som finns registrerade hos myndigheten. Ansökningsförfarandet ska bli enklare för gäldenärerna, exempelvis genom att borgenärerna ges ett större ansvar att redogöra för sina fordringar mot gäldenären. Lagstiftningen ska förtydligas genom att begreppet kvalificerad insolvens ska föras in i lagtexten. Skuld-

saneringsperioden ska bli mindre betungande genom att gäldenärerna ska få två betalningsfria månader per år under betalningsplanen, och det ska bli lättare att få en kortare betalningsplan än fem år. Gäldenärens betalningar ska underlättas genom att en betalningsförmedling inrättas med årliga utbetalningar till borgenärerna. Det ska bli lättare att få en skuldsanering en andra gång, för de gäldenärer som misslyckats under det första försöket.

Att gå igenom en skuldsanering är en bättre lösning för gäldenärerna än att enbart vänta på att skulderna ska preskriberas. Skuldsanering innebär nämligen att gäldenärer kan hantera alla sina skulder i ett sammanhang. Möjligheten att få skuldsanering omfattar dock endast en begränsad grupp. 2012 års skuldsaneringsutredning bedömer att de åtgärder som presenterades ovan bör leda till omkring 25 000 fler beviljade skuldsaneringar inom en femårsperiod. Därefter gör de bedömningen att antalet skuldsaneringar kan öka med 1 500 per år, i nivå, jämfört med nuvarande volymer. Det är långt färre än de som är skuldsatta och finns hos Kronofogdemyndigheten sedan lång tid.

Den viktigaste orsaken till att fler inte förväntas bli skuldfria är att skuldsaneringsinstitutet i sig bygger på stränga kriterier för att alls komma ifråga och därmed är tänkt att endast gälla en snäv krets personer. Därför omfattas inte fler långvarigt skuldsatta av de föreslagna reglerna.

Ytterligare åtgärder krävs därför för att komma tillrätta med fler mycket långvarigt skuldsatta hushålls skuldsituation.

För de personer som varit skuldsatta i tiotals år handlar det med största sannolikhet inte om någon bristande vilja, utan om att de saknar möjlighet att betala. Deras levnadssituation med obetalda skulder och de svårigheter det för med sig kan framstå som nog så stränga villkor som straffen för de allvarligaste brott. En relativt liten utsatt grupp bär en tung börda för att andra ska fullgöra sina betalningsförpliktelser. Frågan uppstår om det är socialt anständigt att dessa personer ska bli kvar i en skuldsituation de aldrig kan ta sig ur, och där inte så få dessutom redan återbetalat belopp överstigande den ursprungliga kapitalskulden.

Med hänsyn till vad statistiken och andra redogörelser visar om de långvarigt skuldsatta hos Kronofogdemyndigheten och deras levnadsomständigheter finner vi att frågan om slutlig preskription bör aktualiseras.

De grundläggande invändningar som brukar resas mot absolut eller slutlig preskription är dels av moralisk natur; att en skuld inte

ska kunna upphöra utan att den skyldige gör rätt för sig, och dels av ekonomisk natur; att det skulle kunna leda till negativa effekter i kreditgivningen, exempelvis att kreditgivare blir mer återhållsamma och att det också kan komma att drabba även andra kredittagare i form av sämre kreditvillkor samt att det skulle kunna påverka handeln negativt.³⁶ Dessutom finns föreställningen att den allmänna betalningsmoralen skulle skadas och att vissa gäldenärer skulle spekulera i att kunna bli av med sina skulder utan att betala.

I den mån en slutlig preskription gör att kreditgivare blir mer selektiva och ger krediter enbart till personer som har möjlighet och intention att återbetala dem är det en positiv effekt och talar för en tvingande preskriptionsregel.

Det är dock inte otänkbart att en allmänt utformad slutlig preskription skulle kunna leda till viss påverkan på övrig kreditgivning. Genom att begränsa den slutliga preskriptionen till den grupp som varit föremål för insatser hos Kronofogdemyndigheten under ett flertal år menar vi emellertid att de ekonomiska och betalningsmoraliska skadeverkningarna minimeras.

Slutlig preskription innebär att gäldenären inte längre är betalningsskyldig för fordringen och att borgenären inte längre kan kräva betalning eller ansöka om verkställighet för fordringar som är äldre än ett visst antal år räknat från tidpunkten då fordran fastställts i ett utslag eller en dom. På så sätt uppstår en möjlighet för svårt skuldsatta att successivt uppleva lättnader i skuldbördan och därmed återfå praktiska möjligheter att klara av att ta sig ur sin skuldsituation. Andra fördelar är att det är en avsevärt enklare rättslig process än skuldsanering, eftersom skulderna preskriberas automatiskt.

Tidigare utredningsförslag

I en tidigare utredning om överskuldsättning, SOU 2008:82, ledd av Jan Ertsborn, ingick i direktiven att överväga absolut preskription³⁷ för civilrättsliga fordringar. Utredaren fann att ett sådant förslag torde vara den fråga som har störst potential att åstadkomma förändringar för de överskuldssatta. Han kom emellertid till slutsatsen att resultatet av de då aktuella ändringarna i skuldsane-

³⁶ Se exempelvis Finansinspektionen (2006a).

³⁷ I SOU2008:82 används begreppet *absolut preskription*.

ringslagen borde avvaktas och att någon regeländring inte ”för närvarande” borde komma i fråga.

I utredningen ingick ändå en omfattande genomgång av argument och möjliga lösningar.

Till argumenten för en absolut preskription anförde utredaren att den nya ADB-tekniken kraftigt underlättar bevakningen och gör att en fordran utan svårighet kan hållas vid liv under en obegränsad framtid. Med höga dröjsmålsräntor kan en skuld lätt flerfaldigas, vilket gör det lätt att inse att en gäldenär som haft problem att betala den ursprungliga skulden efter hand ställs inför ett läge då betalning framstår som helt omöjlig. Denna situation var enligt utredaren högst reell för många evighetsgäldenärer. En preskription efter ett visst antal år skulle sätta stopp för en accelererande och alltmer omöjlig situation.

Även den växande handeln med förfallna fordringar talade enligt utredaren för en regel om absolut preskription. I stora stockar av förfallna fordringar som sålts vidare har de nya ägarna ingen direkt relation till gäldenären och det kan då vara svårt att vid en rättslig prövning få fram relevanta omständigheter om de ursprungliga parternas relation, såsom till exempel om fordran faktiskt varit preskriberad. Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten var det till exempel vanligt förekommande att betalningsförelägganden omedelbart återkallas av sökande inkassobolag om gäldenären hävdade att preskription inträtt, kanske ofta för att det saknas uppgifter om ett preskriptionsavbrott skett eller ej. Inte heller torde det vara ovanligt att gäldenären inte gör invändning om att preskription skett trots att så kan vara fallet. Ett absolut slutdatum skulle vara lätt kontrollerbart för alla parter.

Ytterligare en fördel med absolut preskription skulle vara att en sådan skulle kunna bidra till att fler underhandsöverenskommelser kan träffas mellan gäldenärer och borgenärer.

En eventuell lagstiftning borde enligt utredaren i första hand gälla konsumtionskrediter och ha en tillräckligt lång tidsfrist. Därmed har den gäldenär som haft förutsättningar att betala hunnit erlägga räntor som rent av motsvarar det ursprungliga skuldbeloppet eller mera. Den absoluta preskriptionsfristen borde börja löpa i och med att borgenären erhållit sin exekutionstitel och omfatta åtminstone 15 år. Preskriptionstiden föreslogs genom domstolsbeslut kunna förlängas om gäldenären genom aktiva åtgärder har hindrat borgenären från att få betalning.

Till möjliga nackdelar med regler om absolut preskription räknade utredaren eventuell belastning hos domstolarna om många borgenärer vill pröva förlängning av tidsfristen, en mera selektiv kreditgivning (kan vara en fördel, men kan också leda till att de som har svårt att få kredit vänder sig till mindre nogräknade och dyrare kreditgivare), eventuell allmän prisökning på krediter och eventuellt tuffare metoder från borgenärer och inkassobolag vid bevakning och indrivning av fordringar, i vart fall om den absoluta preskriptionstiden uppfattas som orimligt kort.

Utredningens förslag

Tiden är nu mogen för att föreslå ett regelverk som ger hopp om förbättrade livsvillkor för den grupp skuldsatta som under många år varit föremål för samhälleliga tvångsåtgärder på grund av skulder, men som inte får eller förmår klara att genomgå skuldsanering.

Utredningen föreslår följande modell:

Preskriptionstidens startpunkt och längd

Starttidpunkt för den slutliga preskriptionstiden bör vara i samband med beslut om fastställelse av fordran som sker, antingen genom dom i domstol eller utslag av Kronofogdemyndigheten. Eftersom en stor andel gäldenärer betalar sina skulder inför hotet att fordran skickas till Kronofogdemyndigheten eller strax efter att beslut om betalningsfastställelse fattats föreslår vi **att preskriptionstiden börjar löpa tre månader efter att betalningsfastställelse beslutas.**

En preskriptionstid måste ta hänsyn såväl till de överskuldsatta som till övriga kredittagare och kreditgivare. En kortare preskriptionstid innebär att det går fortare för privatpersoner att bli skuld-fria, men kan leda till att kreditgivare garderar sig genom att skärpa kreditvillkoren för alla som lånar med negativa effekter för ekonomin i sin helhet.

I Finland har man två preskriptionstider för slutlig preskription, 15 eller 20 år. När en fysisk person förelagts betalningsskyldighet till en juridisk person är preskriptionstiden 15 år. När en fysisk person har en skuld till en fysisk person, eller om skulden grundar sig på ett brott för vilken gäldenären dömts

till fängelse eller samhällstjänst, är preskriptionstiden 20 år. Utredningen menar att motsvarande regler borde gälla i Sverige.

En ny preskriptionsregel för slutlig preskription bör inte enbart gälla nya, utan också existerande, fordringar. Här är det viktigt att hitta en balans som både tar hänsyn till att en stor grupp varit skuldsatt under mycket lång tid och bör få möjlighet att relativt omgående få bukt med sina skuldproblem och att det finns en grupp av borgenärer som är ägare av fordringar som de inte längre kan kräva betalning eller verkställighet för när skulderna slutligt har preskriberats. Som en lösning föreslår vi att **grundprincipen ska vara att fordringar som fastställts för tolv år eller längre sedan tillbaka, ska vara indrivnings- och verkställbara i ytterligare tre år från att en regel om slutlig preskription införs.**³⁸ På så sätt har borgenärerna fortfarande tid på sig att få betalt, samtidigt som gäldenärerna vet att om tre år kommer de skulder som har passerat tidsgränsen att slutgiltigt preskriberas.

Alla civilrättsliga skulder bör omfattas

Utredningen menar att alla civilrättsliga skulder bör omfattas av slutlig preskription enligt tidsangivelserna ovan.

En invändning skulle kunna resas mot att regeln om slutlig preskription ska gälla bostadsskulder, då dessa är långsiktiga till sin karaktär. Å andra sidan omfattas de av säkerheter som kan tas i anspråk för att lösa en skuldsituation. I de fall en person har kvarvarande skulder med ursprung i bostadslån efter 15 års indrivning och i de flesta fall verkställighet torde det röra sig om att säkerheten inte har räckt för att täcka gäldenärens skulder. Även dessa skulder bör preskriberas. **Vid fordringar med kvarvarande pant ska panten dock realiseras innan fordringen preskriberas.**

Det bör dock finnas undantag för slutlig preskription i de fall en gäldenär undanhållit tillgångar eller försvårat verkställigheten (samma regler som gäller för preskription av skattefordringar).

³⁸ Grundprincipen gäller för den typ av skulder som ska preskriberas efter 15 år i huvudförslaget. För fordringar som ska preskriberas efter 20 år blir motsvarande tidsgränser 17 + 3 år.

Avräkning på kapital före ränta och kostnader i målet

Slutlig preskription innebär att betalningsskyldigheten, och därmed möjligheten att kräva betalning via ett inkassobolag eller ansöka om verkställighet via Kronofogdemyndigheten, för en fordran upphör efter det att en tidsrymd förflutit sedan skulden fastställts i utslag eller i en dom. Kreditgivare som vill maximera sin avkastning vid en betalningsinställelse kan i ljuset av en sådan förändring av preskriptionsreglerna komma att införa orimligt höga dröjsmålsräntor i sina kreditavtal, med följderna att beloppet som gäldenären ska betala, såvitt det finns medel att hämta, blir mycket högt. I den mån ingen preskription förekommer kan det dessutom bli så högt att det blir svårt för gäldenärerna att bli skuldfria.

Redan i dag förekommer många kreditavtal med höga dröjsmålsräntesatser, vilket innebär att skulden växer kraftigt om gäldenären inte klarar av att betala enligt avtalet. Om dröjsmålsräntan och avgifter överstiger vad gäldenären kan betala under verkställighetstiden stiger hela tiden skulden.

Ett förslag som har dryftats förut för att underlätta för gäldenärer att kunna betala av sina skulder är att den nuvarande ordningen om avräkning av kapital och ränta skulle kunna ändras. I dag är reglerna att avräkning av medel som tillkommer borgenärer först ska göras mot räntor och avgifter och först därefter på det ursprungliga kapitalbeloppet om inte borgenären har yrkat på en annan fördelning. Om ordningen skulle ändras, så att gäldenärerna först fick betala av kapitalbeloppet och först när det har betalats av påbörja betalning av ränta och kostnaderna i målet, skulle skulden kunna betalas av fortare.

Tankar av dessa slag har bland annat diskuterats av Skatteverket³⁹ och i SOU 2008:82. I den senare utredningen gjordes bedömningen att avräkningsreglerna borde prövas i samband med den då aviserade översynen av utsökningsbalken. I utredningen diskuterades också tanken att en avräkningsregel ska börja gälla först en viss tid efter att ärendet nått Kronofogdemyndigheten. På så sätt skulle man normalt kunna räkna med att gäldenären under tiden betalat betydande belopp till borgenären varför borgenärens anspråk på betalning skulle ha blivit relativt väl tillgodosedda.

Vi menar att förslaget om avräkning på kapital före räntor och andra avgifter bör prövas på nytt, då det skulle ge gäldenärer en större möjlighet att återbetala sina skulder.

³⁹ Skatteverkets (2004).

I debatten har hävdats att en förändring av turordningen av vilken del av skulden som betalas först skulle kunna sägas innebära ett brott mot det civilrättsliga avtalet mellan borgenär och gäldenär.

Vi finner emellertid att det faktum att betalning verkställs med hjälp av statliga tvångsmedel gör det rimligt att ursprungsskulden är den del som betalas först. Därmed säkerställs att den samlade skulden så småningom minskas, vilket framstår som en rimlig fördelning av ansvaret för ett kreditbeslut som byggt på en felvärdering av risken även från kreditgivaren. Att skulden minskar framstår som en önskvärd effekt av ett statligt tvångsingripande.

Om man ytterligare vill påskynda nedtrappningen av skulden är införande av ett räntetak vid verkställighet hos Kronofogdemyndigheten en möjlighet. Räntetaket skulle exempelvis kunna vara den dröjsmålsränta som gäller enligt räntelagen om inte annat har avtalats, nämligen referensräntan plus åtta procentenheter.

En enhetlig ränta vid verkställighet kan även innebära vissa fördelar för borgenärer som inte har avtalat om höga räntesatser, eftersom ingen borgenär då kan tillskansa sig en större del av de utmäta tillgångarna enbart av det skälet att hans skuld- eller dröjsmålsränta under verkställigheten varit extremt hög.

Kallelse på okända borgenärer

Ett regelverk om slutlig preskription innebär att betalningsskyldigheten för gamla skulder upphör 15 eller 20 år efter att de har fastställts. Skuldbördan för långvarigt skuldsatta blir därigenom successivt lättare. I dag är det borgenären som begär fastställelse av en fordran hos Kronofogdemyndigheten eller i domstol. Om borgenären väljer att inte ansöka om betalningsfastställelse finns en risk att betalningsskyldigheten för fordringen aldrig upphör eftersom den slutliga preskriptionstiden för indrivning via inkassobolag och verkställighet via Kronofogdemyndigheten inte påbörjas. Åtminstone två skäl talar för att så kan bli fallet. Dels kan borgenärerna redan i dag av ekonomiska skäl ha valt att inte ansöka om betalningsfastställelse. Om gäldenären saknar medel måste nämligen borgenären stå för de lagstadgade inkasso- och myndighetsavgifterna (se avsnitt om inkassobolagen i kapitel 3). Dels kan borgenären vilja undvika att slutlig preskriptionstid börjar löpa. Om borgenären tror att det inte finns medel att hämta hos gäldenären i närtid kan han istället avvakta med att begära att fordringen fastställs.

Utredningen menar därför att gäldenären också ska få rätt att via Kronofogdemyndigheten aktualisera sina samlade skulder i syfte att slutlig preskriptionstid ska börja löpa.

Många gäldenärer har emellertid dåliga kunskaper om vilka skulder de har och vem som är ägare till fordringen (det sistnämnda inte minst på grund av handeln med förfallna fordringar).

För att göra det möjligt för gäldenären att aktualisera skulder i syfte att tiden för slutlig preskription ska börja löpa föreslår utredningen därför att **gäldenären ska kunna ansöka om att Kronofogdemyndigheten utfärdar en kallelse på okända borgenärer**, i likhet med vad som i dag gäller vid exempelvis avveckling av ett bolag eller i samband med äktenskapsskillnad. En kallelse på okända borgenärer är en uppmaning till dessa att skriftligen anmäla sina fordringar till Kronofogdemyndigheten. Myndigheten kallar gäldenärens okända borgenärer genom en kungörelse i Post- och inrikes tidningar där borgenärerna föreläggs att skriftligen anmäla sina fordringar till Kronofogdemyndigheten. När fordringarna anmälts till myndigheten bör gäldenären få möjlighet att invända mot deras giltighet. Om gäldenären invänder mot en fordran bör Kronofogdemyndigheten underrätta borgenären om invändningen och borgenären kan då välja att, i likhet med förfarandet i den summariska processen, begära att fordringen hänskjuts till domstol för avgörande. Om borgenären väljer att inte hänskjuta sin fordran till domstol bör ändå möjligheten att fortsätta kräva betalning via inkassoföretag gå förlorad. Det kan inte vara i enlighet med god inkassosed att kräva betalning för en fordran efter det att gäldenären har framfört invändning mot dess giltighet. I dessa fall behöver borgenären skaffa sig en exekutionstitel för att fortsätta att driva sitt krav. För de otvistiga fordringar som anmäls i bevakningsförfarandet och fastställs av Kronofogdemyndigheten kan bevakningsbeslutet användas som exekutionstitel. I anslutning till att myndigheten fattat ett beslut om vilka otvistiga fordringar som har bevakats under förfarandet startar den slutliga preskriptionstiden. I syfte att åstadkomma så lika regler som möjligt anser utredningen att det är lämpligt att ge samma tidsfrist för preskriptionstidens inledande som utredningen har föreslagit avseende fastställande av fordringar, det vill säga tre månader efter beslutet.

För fordringar som inte har bevakats i förfarandet finns ingen exekutionstitel men den slutliga preskriptionstiden löper även för dessa fordringar. En borgenär kan alltså inte hindra att slutlig preskriptionstid börjar löpa genom att inte bevaka sin fordran.

Önskar borgenären att en obehövad fordran ska verkställas via Kronofogdemyndigheten behöver borgenären skaffa sig en exekutionstitel via myndigheten eller domstol.

Frivilliga överenskommelser och separat ackord

Gäldenärer och borgenärer kan, istället för att lösa en skuldsituation genom skuldsanering, försöka komma tillrätta med situationen genom frivilliga överenskommelser. Kommunernas budget- och skuldrådgivare hjälper gäldenärer att söka sådana uppgörelser.

Utredningen har tidigare presenterat åtgärder för att få till stånd en mer effektiv budget- och skuldsaneringsrådgivning. Dessa förändringar bör kunna användas för att stärka kompetensen att nå uppgörelser mellan gäldenärer och borgenärer.

Förutom att förlita sig till helt frivilliga överenskommelser finns skäl att överväga om möjligheten att tvinga fram en överenskommelse mellan borgenärer och gäldenärer bör öka.

I 2007 års Insolvensutredning⁴⁰ påpekades att möjligheten för en gäldenär att få till stånd ett offentligt ackord med sina borgenärer i dag endast finns inom ramen för en konkurs eller en företagsrekonstruktion, vid sidan av möjlighet till skuldsanering för fysiska personer. Kraven på en fysisk gäldenär för att få en skuldsanering är dock strängare än vad som gäller för ett ackord i en konkurs eller en företagsrekonstruktion.

För juridiska personer gäller till exempel att om ett förslag till ackord inte accepteras av en eller flera fordringsägare kan ackord fastställas av domstol efter sammanträde och omröstning. I så fall gäller regler om kvalificerad majoritet vid borgenärssammanträdet. I 4 § lag om företagsrekonstruktion står det:

Ett ackordsförslag som ger minst femtio procent av fordringsbeloppen skall anses antaget av borgenärerna, om tre femtedelar av de röstande har godtagit förslaget och deras fordringar uppgår till tre femtedelar av de röstberättigande fordringarnas sammanlagda belopp. Är ackordsprocenten lägre, skall ackordsförslaget anses antaget om tre fjärdedelar av de röstande har enats om förslaget och deras fordringar uppgår till tre fjärdedelar av de röstberättigande fordringarnas sammanlagda belopp.

⁴⁰ SOU 2010:2.

För fysiska personer som inte driver företag finns inte samma möjligheter. Istället kan en enskild borgenär avvisa en frivillig överenskommelse med konsekvensen att förslaget faller.

2007 års Insolvensutredning föreslog att en lösning på detta problem vore att införa ett nytt regelverk kring ackord i svensk lagstiftning, i utredningen benämnt som *separat ackord*. Detta förslag inbegrep att det även för fysiska gäldenärer skulle vara möjligt att pröva ett ackordsförslag inför tingsrätten, där det skulle räcka med kvalificerad majoritet från borgenärskollektivet för att fatta beslut om förslaget.

Insolvensutredningens bedömning var att ett sådant förslag skulle leda till fler överenskommelser om skuldnedskrivning. Vi menar att detta förslag bör övervägas på nytt.

Förutom dessa förändringar menar utredningen att förslaget att införa slutlig preskription bör gynna förekomsten av frivilliga uppgörelser. Att en fordran försvinner 15 år efter en betalningsfastställelse ökar trycket på borgenärerna att försöka nå överenskommelser med gäldenärerna. Utredningen menar att denna förändring kan vara minst lika viktig som förstärkningar av budget- och skuldrådgivningen och förslaget om separat ackord.

Avslutande kommentarer om slutlig preskription

Att fordringar preskriberas är inte nytt. Preskriptionslagstiftningen har en lång historia.

Regler om slutlig preskription innebär inga större ingrepp i de civilrättsliga reglerna om den fria avtalsrätten. Den slutliga preskriptionen föreslås endast omfatta fordringar för vilka borgenären har skaffat sig en dom eller ett utslag som ska ligga till grund för verkställighet när avtalet inte följs. Hamnar borgenären i en situation att fordringen behöver drivas in med tvång (i enlighet med Utsökningsbalken) via Kronofogdemyndigheten, innebär utredningens förslag att det ändå kan ske under 15 respektive 20 år. Under denna tid förverkligas alltså avtalsvillkoren så långt det är möjligt. Har fordringen inte betalats inom denna tidsrymd från fastställelsen är det osannolikt att den någonsin kommer att betalas.

När skuldsaneringsinstitutet infördes i mitten av 1990-talet fanns det kritiska röster som menade att skuldsanering skulle ha en negativ inverkan på betalningsmoralen i samhället. Liknande invändningar har också uppkommit om skärpningar av preskrip-

tionsreglerna. Utredningen finner det dock svårt att tro att det skulle bli en utbredd ordning att gäldenärer skulle välja att leva på existensminimum i minst 15 år i syfte att undkomma skulder de har dragit på sig.

5.5 Barn och ungdomar

I kapitel 4 beskrevs situationen för skuldsatta barn och unga som själva är skuldsatta, eller som lever i skuldsatta familjer. Bland annat beskrivs de lagändringar som tillkommit för att försvåra skuldsättning av omyndiga. Det går till exempel inte längre att kräva att barn som står som ägare av ett fordon ska betala fordonsrelaterade skulder, utan det är fordonets användare som registreras för skulden. Förändringar har också skett i föräldrabalken för att förhindra föräldrar att skuldsätta sina barn till olika företag. Också hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen har ändrats så att avgifter inom dessa områden tas ut av förmyndaren och inte av barnet.

Trots lagändringar förekommer fortfarande skuldsättning av omyndiga. Utredningen kommer i detta avsnitt presentera förslag för hur detta kan försvåras ytterligare.

Utredningen har även tagit fram siffror som visar hur många barn som lever i familjer med skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det är dock viktigt att påpeka att statistiken inte visar antalet barn som lever i familjer med skuldproblem. Någon kunskap om hur många som till exempel klarar av sina löpande betalningsåtaganden med hjälp av lån från anhöriga, kreditkortslån och snabblån finns inte.

I kapitel 4 beskrivs att barn i familjer med löneutmätning och skuldsanering lever under mycket svåra förhållanden. Barnombudsmannen och budget- och skuldrådgivare har uppmärksammat att föräldrar med löneutmätning har mindre att leva på än föräldrar med försörjningsstöd. Utredningen har därför tagit fram ett förslag för att förbättra situationen för barn i skuldsatta familjer.

I detta avsnitt följer ett antal förslag som rör barn- och ungdomar. Utredningen har särskilt fokuserat på att motverka skuldsättning av barn- och ungdomar, att förbättra situationen för barn och unga som lever i skuldsatta familjer samt att öka barn- och ungdomars privatekonomiska kunskap och förståelse.

5.5.1 Försvåra möjligheten att skuldsätta barn och ungdomar

Torgny Håstad har på regeringens uppdrag utrett konsumenternas rättsliga ställning när varor och tjänster betalas via telefonräkning med mera.⁴¹ I samband med detta har han också beskrivit under vilka villkor som barn och ungdomar får ingå rättsliga avtal och skuldsätta sig: Enligt svensk rätt har alla rättsförmåga eller rättskapacitet och kan därmed äga tillgångar och ha skulder. För att en person själv ska få förfoga över sin egendom eller ingå avtal krävs dock att personen har rättslig handlingsförmåga. Full rättslig handlingsförmåga inträder först vid 18 års ålder. Den som är underårig får enligt 9 kap. 1 § föräldrabalken inte själv ingå avtal. Syftet med denna bestämmelse är att skydda underåriga mot att ingå ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar. En del undantag finns, till exempel vad gäller rätten att förfoga över egna arbetsinkomster eller rätten att råda över det som förvärvats genom gåva eller testamente. När en underårig saknar rättslig handlingsförmåga företräds han eller hon av förmyndaren. Denne är den omyndigas ställföreträdare. Om den underåriga handlar själv krävs förmyndarens samtycke. Ett avtal som den underåriga ingår med förmyndarens samtycke blir direkt gällande. Undantag gäller dock för skuldsättning. Barn får inte skuldsätta sig ens med förmyndarens samtycke. För att ett sådant avtal ska bli gällande krävs överförmyndarens samtycke. Regeln innebär bland annat att barn inte ens med förmyndares samtycke kan ingå avtal om abonnemang eller digitala tjänster där användningen av tjänsten betalas i efterhand.

Torgny Håstads tolkning styrks också av Svea hovrätts dom den 8 oktober 2012 i mål T 2755-12. Målet, ursprungligen från Stockholms tingsrätt, rörde en tvist angående avtal om kreditköp som en förälder ingått 1997–2002 för sitt omyndiga barns räkning. Avtalen avsåg köp av skolfoton som levererades mot faktura. Fakturorna betalades varken av föräldern eller av barnet. Inkassoföretaget, som övertagit fakturorna, menade att det nu myndiga barnet skulle betala fakturorna samt den ränta som uppkommit. Tingsrätten menade att den nuvarande lagstiftningen tydligt reglerade frågan så att det inte ska gå att skuldsätta barn utan överförmyndares samtycke. Den äldre lagstiftningen ansågs inte lika tydlig men efter tolkning av förarbetena gjordes tolkningen att även den gamla lagstiftningen innebar ett krav på överförmyndares samtycke för att en förälder skulle kunna ingå avtal om kreditköp för sitt barns räk-

⁴¹ DS 2012:31.

ning. Det nu myndiga barnet behövde därför varken betala fakturorna eller den uppkomna räntan. Tingsrättens dom överklagades till Hovrätten som fastslog domslutet. Hovrättens dom överklagades i sin tur till Högsta domstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd den 17 juni 2013.

Möjligheten att skuldsätta barn är alltså mycket begränsad. Som har beskrivits ovan har också antalet barn under 18 år med skulder hos Kronofogdemyndighetens minskat de senaste åren, bland annat till följd av regelförändringar inom olika offentliga system. Samtidigt finns indikationer på att en del borgenärer väljer att ansöka om betalningsföreläggande för sina fordringar till Kronofogdemyndigheten först efter att gäldenären har fyllt 18 år även om skulden uppkom innan dess.

Utredningen menar att den rådande lagstiftningen om betalningsföreläggande och handräckning är i strid med lagstiftningen att barn inte ska kunna skuldsättas utan överförmyndarens tillstånd.

För att komma till rätta med problemet att barn skuldsätts och att borgenärerna ansöker om betalningsföreläggande först när svarenden fyllt 18 år finner utredningen därför att det vore önskvärt att **borgenären blir tvungen att ange datumet för fordrans uppkomst i sin ansökan till Kronofogdemyndigheten, åtminstone om gäldenären är under 25 år gammal och att borgenären också ska kunna styrka datumet (exempelvis genom att ha en kopia på det ursprungliga avtalet) vid en förfrågan från gäldenären eller Kronofogdemyndigheten.**

Problemet i sammanhanget är att Kronofogdemyndigheten i den summariska processen är förhindrad att utreda eller bedöma en ansökan. Det vore i och för sig möjligt för Kronofogdemyndigheten att med modern teknik bara vidarebefordra information till gäldenären. Med tanke på att det här handlar om att stävja ett förbjudet handlande gentemot barn, som även efter 18-årsdagen kan förutsättas vara måttligt insatta i sina rättigheter, kan det ändå framstå som önskvärt att Kronofogdemyndigheten får möjligheter att undersöka åtminstone tveksamma fall.

Regeringen bör låta utreda om det är lämpligt att vidta rättsliga förändringar för att få till stånd en sådan förändring.⁴²

⁴² Kronofogdemyndighetens roll i den summariska processen diskuteras på ett mer generellt plan i avsnitt *Ökat stöd för gäldenärer att kontrollera fordringars giltighet*.

5.5.2 Ändrade förbehållsbelopp vid löneutmätning

En oro som bland annat framförts av Barnombudsmannen och budget- och skuldrådgivare är att föräldrar med löneutmätning inte sällan har mindre att leva på än föräldrar med försörjningsstöd. I flera kommuner har Socialnämnden beslutat att bevilja extra bistånd för internetuppkoppling och fritidsaktiviteter för barn i familjer med försörjningsstöd, vilket kan vara svårare för barn i familjer med löneutmätning. Reglerna för anstånd vid löneutmätning är strikta, vilket innebär att barn till dessa föräldrar kan ha det sämre än barn som lever i familjer med försörjningsstöd.

Löneutmätningens förfarandet fick sin nuvarande utformning genom en reform av utsökningsbalken 1996. När förbehållsbeloppet lades fast var en utgångspunkt att det skulle ligga på en högre nivå än normen för socialbidrag.⁴³ Under våren 2008 gjorde Kronofogdemyndigheten en jämförelse mellan normalbeloppet vid löneutmätning och riksnormen för socialbidrag. Jämförelsen visar att skillnaderna är små, men att normalbeloppet ibland är någon procent lägre istället för högre. Detta är särskilt anmärkningsvärt eftersom riksnormen är anpassad för ett kortvarigt biståndsbehov medan löneutmätning ofta pågår under relativt lång tid. Kronofogdemyndighetens egna slutsatser av jämförelsen var att systemet borde reformeras för att gäldenärerna skulle få en mindre betungande situation. Ett förslag till reform presenterades också.⁴⁴

Utredningen delar Kronofogdemyndighetens bedömning att villkoren vid löneutmätning inte bör vara sämre än vid försörjningsstöd, snarare något bättre. Detta gäller i synnerhet för barnfamiljer. **Förslaget att förbättra villkoren för löneutmätning för barnfamiljer bör övervägas på nytt.**

5.5.3 Avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret⁴⁵ för barn och ungdomar

I slutet av 2012 hade totalt 884 personer under 18 år ett eller flera obetalda allmänna mål. Beloppsmässigt utgör skadestånd den största skuldposten för omyndiga. År 2010 avsåg 75 procent av omyndigas

⁴³ Kronofogdemyndigheten (2009).

⁴⁴ Kronofogdemyndigheten (2009).

⁴⁵ Solidariskt betalningsansvar är en förpliktelse för envar av flera att tillsammans med annan gemensamt ansvara för betalningen av en skuld. Vid krav från en borgenär är envar skyldig att betala hela skulden. Den eller de som betalar får regressrätt mot övriga medgäldenärer.

samlade skulder obetalda skadestånd. 25 procent av de skyldiga personerna bär ett solidariskt skadeståndsansvar.⁴⁶ Det solidariska skadeståndsansvaret innebär att samtliga dömda gärningsmän blir gemensamt återbetalningsskyldiga. Betalningskravet kan riktas mot en av de dömda, som sedan får kräva de övriga på deras del av skulden. Motivet bakom det solidariska ansvaret är att den skadelidande ska få sina pengar så snart som möjligt, oavsett vem som betalar. Problemet är dock att det ofta är svårt för den som ensam betalat att få tillbaka pengarna från de övriga skadeståndsskyldiga. Detta kan vara särskilt svårt när det gäller omyndiga gärningsmän, varför enskilda ungdomar riskerar att hamna i långvariga skuldproblem om de anstränger sig för att bli skuldfria.

Den nuvarande rättsordningen motiveras ofta med rättviseargument. Den skadelidande har en utsatt position och bör ha möjlighet att vända sig till vem som helst av dem som åsamkat honom eller henne skada.⁴⁷

Men det är rimligen också svårt för unga som vill bli fria från sina skulder och sona sitt brott att förstå rättslogiken i att de också måste betala sina medbrottslingars skulder. Detta kan motverka ambitionen att hindra unga lagöverträdare att återfalla i brott. Och det slår orättvist mot de unga gärningsmän som faktiskt vill göra rätt för sig.

Utredningen menar sammantaget att det finns skäl att avskaffa det solidariska skadeståndsansvaret för barn under 18 år.

5.5.4 Debetkort för barn

EU-kommissionen har lagt fram ett förslag till Europaparlamentet och Rådet om ett nytt betalkontodirektiv.⁴⁸

I svensk rätt har en konsument rätt till ett konto som omfattas av den statliga insättningsgarantin om inte särskilda skäl talar emot det. Däremot finns för närvarande ingen lagstiftning som medger konsumenter en absolut rätt till så kallade tilläggstjänster som till exempel debetkort eller tillgång till onlinebetalning med giro, även om tilläggstjänster som gör det möjligt att konsumenten ska kunna

⁴⁶ Barnombudsmannen.

⁴⁷ Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2010). OBS! Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten skriver att detta är ett vanligt argument. Myndigheternas egen åsikt är dock att det solidariska skadeståndsansvaret är problematiskt och bör ses över.

⁴⁸ Europeiska kommissionen (2013).

sköta uttag, överföringar och betalningar bör erbjudas konsumenten, enligt ett Allmänt råd från Finansinspektionen.

Men direktivet innebär bland annat att medlemsstaterna ska utse minst en betaltjänstleverantör som ska erbjuda ett så kallat betalkonto med grundläggande funktioner till alla EU-medborgare. Förutom att det innefattar själva kontot så finns det i direktivet även krav på vilka tilläggstjänster som ska tillhandahållas med detta konto, till exempel betalkort och tillgång till online-betalningar. Direktivförslaget innehåller även ett förbud mot att koppla kontot till en kontokredit.⁴⁹ Kontokortet som ska erbjudas EU-medborgarna i samband med det grundläggande betalkontot är enligt direktivförslaget alltså ett debetkort.

I regeringskansliet har konstaterats att det finns individer som nekas tillgång till motsvarigheten till vad man i direktivet kallar ett grundläggande betalkonto till följd av att de har två eller flera betalningsanmärkningar. De får dyrare levnadsomkostnader eftersom de bland annat måste betala räkningar över disk. Utvecklingen mot ett alltmer kontantlöst samhälle gör det också viktigt att människor har rätt till betalkonto med grundläggande funktioner.⁵⁰

Om förslaget blir verklighet innebär det alltså att alla EU-medborgare ska ha rätt till ett sådant konto. Det är positivt för många grupper, till exempel personer med betalningsanmärkningar eller personer med neuropsykiatriska sjukdomar som har svårt att hantera kreditkortens möjlighet till skuldsättning.

Det finns dock inga skarpa förslag om att barn under 18 år ska få tillgång till denna typ av konto. I en alltmer kontantlös ekonomi är det viktigt att även barn får möjlighet att handla utan att skuldsätta sig. **Utredningen menar därför att även barn bör få rätten att skaffa ett betalkonto enligt direktivets bestämmelser med tillhörande debetkort. Särskilt stor effekt som fostrande insats och stöd till föräldrar skulle en överenskommelse mellan banker, finansinstitut och handel ha om en gemensam standard för kort till barn under 18 år kunde etableras. Förbudet att skuldsätta barn bör ta sig uttryck i att den enda betalning som i normalfallet godtas från den som är under 18 är kontanta medel eller ett debetkort där det krävs att medel finns på kontot.** Svenska banker med sin tradition av samarbete i tekniska frågor borde ha förutsättningar att komma överens om att i sina banksystem lägga till en obligatorisk uppgift som går att använda som ålderskontroll

⁴⁹ Regeringskansliet (2013).

⁵⁰ Regeringskansliet (2013).

och som förhindrar faktura- och kreditbetalning. Detta skulle inte bara omöjliggöra kreditköp, utan också vara ett avgörande bidrag till att lära barn det grundläggande om pengar och pengars värde i kreditsamhällets tid.

5.5.5 Stärk ungdomars kunskaper

Flera studier visar att allt för många ungdomar har svaga kunskaper i privatekonomi och räknefärdighet.

- I en mindre studie av Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten var det endast en fjärdedel som förstod skillnaden mellan ränta och amortering och endast fyra av tio kunde beräkna räntekostnaden för ett lån med given ränta. Hälften visste vad en betalningsanmärkning var.⁵¹
- Även utländska studier bekräftar bristen på privatekonomiska kunskaper hos ungdomar. En amerikansk studie visar att ungdomar har liten förståelse för begrepp som ränta, inflation och riskspridning. Endast drygt en fjärdedel av deltagarna förstod och kunde förklara samtliga begrepp. De såg också att ungdomar med högre utbildning i större utsträckning förstod de privatekonomiska begreppen. Familjebakgrund hade också ett stort förklaringsvärde, där särskilt föräldrarnas utbildning hade en stor betydelse för ungdomarnas finansiella förmåga.
- Resultatet i ovan nämnde studie stämmer överens med resultaten från Finansinspektionens studie som undersökte kunskaperna hos konsumenter i olika åldrar.⁵²

I avsnittet om *Kunskap och stöd* ovan presenterade utredningen ett antal förslag för att förbättra kunskapsnivån hos allmänheten, genom olika insatser för finansiell folkbildning och stärkt undervisning i skolan. Dessa insatser, i synnerhet insatserna i skolan, kommer att komma ungdomar till del.

⁵¹ Kronofogdemyndigheten (2008b)

⁵² Almenberg och Finocchiaro (2011).

6 Finansiering och konsekvensanalys

I föregående kapitel redovisade vi inom fyra områden de förslag vi menar bör ingå i en strategi mot överskuldssättning. De fyra områdena var *Konsumentstöd genom lagstiftning och tillsyn*, *Kunskap och stöd*, *Svårt skuldsatta under lång tid* och *Barn och ungdomar*. I detta kapitel sorterar vi istället förslagen efter de förberedelser som ytterligare krävs för att förslagen ska kunna bli verklighet. Därefter analyserar vi vilka enskilda förslag som enligt vår uppfattning kan göra störst skillnad inför framtiden. Därtill överväger vi vilka finansiella och andra konsekvenser som kan följa av förslagen utöver dem vi redan nämnt.

Eftersom vårt uppdrag inte varit att formulera färdiga förslag, utan underlag till en strategi, blir vårt konsekvens- och finansieringsavsnitt mindre preciserat än vad som är brukligt. Mycket arbete återstår innan det blir meningsfullt med t.ex. preciserade kostnadsberäkningar.

6.1 Förslagen indelade efter krav på förberedelser

6.1.1 Förslag som kräver författningsstöd

Många av våra förslag är av den karaktären att de kräver författningsändringar som först måste beredas i vanlig ordning. Själva beredningen kräver givetvis resurser, liksom eventuella kostnader som beredningen leder fram till och som måste utredas närmare när varje förslag vidareutreds för sig. I många fall kommer förslagen dessutom att också leda till betydande vinster för såväl individer som samhället i stort. Förslag som kräver författningsstöd gäller:

- Föreskriftsrätt för Konsumentverket och Finansinspektionen utifrån konsumentkreditlagen för att till exempel ge god kreditgivningssed ett tydligare och mera obligatoriskt innehåll
- Utvärdering av det önskvärda och möjliga i att kreditupplysningsföretag får ökade uppgifter om fakturaskulder, fordringar hos inkassoföretag, snabblån och studielån, något som skulle kunna förbättra kreditupplysningen. Det är i dag ingen skillnad i kreditupplysningen mellan en person som haft en obetald räkning hos Kronofogdemyndigheten för verkställighet under en period, men som nyligen är betald, och en person som har ett flertal inkassoärenden sedan länge. Båda har så kallade betalningsanmärkningar, men deras ekonomiska förutsättningar skiljer sig kraftigt åt.
- Förändring och modernisering av ockerlagstiftningen i syfte att skapa realistiska möjligheter att tillämpa lagarna i praktiken och därmed påverka orimliga ränte- och betalningsvillkor.
- Stöd för gäldenärer att kontrollera fordringars giltighet. Svårt skuldsatta gäldenärer som blir föremål för många ansökningar om fastställelse har ofta tappat överblicken över sin skuld-situation. Den omfattande handeln med förfallna fordringar kan också verka förvirrande och göra det svårt att minnas genom att gäldenären inte har kvar någon personlig och egenupplevd relation till borgenären. I den summariska processen är det gäldenären som själv måste invända mot giltigheten hos en fordran om han eller hon menar till exempel att en fordran är preskriberad därför att något preskriptionsavbrott inte gjorts inom föreskriven tid. Det skulle för många vara till stor hjälp om det var rutin att borgenärer när de ansöker om betalningsföreläggande ska ange när och hur preskriptionsavbrott skett för fordringar som är äldre än preskriptionstiden för respektive fordringslag. Det har hävdats att den administrativa bördan för inkassobolagen skulle bli orimligt stor. Inkassobolagen måste emellertid redan i dag för att få driva in en fordran enligt god inkassosed veta att preskriptionsavbrott gjorts i tid. Den omfattande handeln med förfallna fordringar och bevakningen av dem bygger rimligen redan i hög grad på automatiserad databehandling, liksom mottagande hos Kronofogdemyndigheten och vidarebefordran av uppgifterna till gäldenären skulle ske automatiskt. Av administrativa skäl förordar vi också att vid

ikraftträdande bara senaste preskriptionsavbrott ska behöva rapporteras för fordringar som är äldre än preskriptionstiden för respektive fordringslag.

- Slutlig preskription av fordringar som inte betalats av fullt ut 15 år¹ efter betalningsfastställelse och verkställighet. Insatsen syftar till lättnader för de evighetsgäldenärer som inte kommer ifråga för eller inte klarar av skuldsanering. Slutlig preskription har konsekvensen att borgenärerna förlorar rätten att driva in fordran, vilket också bör innebära att fordringarna måste skrivas av i borgenärens räkenskaper när de blir slutligt preskriberade. Detta kommer framför allt att påverka inkassobolag och eventuellt andra som handlar med osäkra fordringar. Efter 15 års indrivning eller verkställighet utan att full betalning har erlagts torde fordringarna dock i allmänhet vara mycket osäkra och det är därför tveksamt hur stort värde de egentligen representerar. För de överskuldsatta utan hopp om att någonsin komma ur en skuldspiral, som innebär att varje extra intjänad krona ska mätas ut skulle insatsen innebära desto mera för möjligheten till rehabilitering och omstart. För en svårt överskuldsatt person är skuldsanering en mera verkningsfull, men också mera svåråtkomlig och svår genomförbar process. Slutlig preskription är alltså inte ett fullgott alternativ, utan en komplettering som syftar till att säkerställa att den som under många år levt med statliga tvångsåtgärder mot sig åtminstone ska garanteras att situationen så småningom inte hela tiden förvärras, utan faktiskt kan gå åt rätt håll, även för den som saknar egna resurser och förmåga att reda ut sin situation. De båda insatserna står inte heller i vägen för varandra. Preskriptionstider löper som en effekt av att borgenär utnyttjar den statliga tvångsåtgärden verkställighet. Skulle en skuldsaneringssituation uppstå gäller dess regler och om en fordran skulle slutligt preskriberas innan skuldsaneringstiden gått ut ökar utrymmet för betalning av andra fordringar.²

¹ Huvudregeln 15 år men 20 år vid fordringar mellan privatpersoner och om brottslighet ligger bakom fordran.

² Det kan noteras att livstidsstraff i princip är en mycket sparsamt förekommande företeelse i Sverige. Enligt Kriminalvården fanns den 10 oktober 2013 147 livstidsdömda fångar i svenska fängelser, varav några så småningom sannolikt kommer att benådas <http://www.Kriminalvarden.se/Fangelse/Livstidsstraff>. Samtidigt fanns över 95 000 personer i Kronofogdemyndighetens register sedan mer än tjugo år. Själva begreppet "evighetsgäldenär" tycks implicera att detta kan ses som naturligt.

- Möjlighet för gäldenär att själv ta initiativ till kallelse på okända borgenärer och separat ackord. Slutlig preskription kan skapa ett intresse hos en hårt skuldsatt person att själv initiera betalningsfastställelse för att preskriptionstiden ska börja löpa. Vanligt torde det också vara att en svårt skuldsatt person har tappat den totala översikten och kunskapen om sin skuldsituation. Bland annat innebär den allt vanligare handeln med fordringar att borgenärerna ofta är okända för gäldenären. En gäldenär som vill få grepp om sin situation kan behöva stödet att hitta samtliga sina borgenärer och borgenärerna kan, inför utsikten av preskription få ett ökat intresse av frivilliga uppgörelser och/eller ackord. Förslaget om separat ackord³ gör att enskilda individer i likhet med företag inför domstol kan erhålla ackord med viss majoritet bland borgenärerna, det vill säga att en enskild borgenär inte längre kan stoppa ackordsuppgörelsen.
- Kontroll av tidpunkt för fordrans uppkomst när ansökan om betalningsföreläggande gäller ungdomar. Om man vill säkerställa att borgenärer inte avvaktar 18-årsdagen för att ansöka om betalningsföreläggande för skuld som uppstått före 18-årsdagen måste Kronofogdemyndigheten kunna undersöka om så skett. Eftersom sådan undersökande aktivitet i princip inte är tillåten i den summariska processen måste de lagliga förutsättningarna utredas.
- Ändrade förbehållsbelopp vid löneutmätning, så att den ursprungliga något generösare bedömningen jämfört med familjer som har försörjningsstöd återställs, något som är motiverat eftersom löneutmätning ofta pågår under längre tid än och saknar den flexibilitet som finns för kommunernas försörjningsstöd
- Avskaffat solidariskt skadeståndsansvar för barn. För att barn ska ha en mera realistisk möjlighet att göra rätt för sig bör deras skadeståndsansvar vara personligt. En konsekvens skulle kunna vara att den skadelidande får vänta längre, alternativt får ut mindre i skadestånd. Motsatsen är emellertid minst lika sannolik. De nuvarande reglerna medför svårigheter för en av flera att klara betalningen och det är osannolikt att alla har möjligheter att betala samtidigt.

³ SOU 2010:2.

6.1.2. Insatser som kan beredas av regeringen

Andra insatser kan regeringen välja att genomföra mera direkt genom regleringsbrev eller särskilda beslut med eller utan medföljande medel i proposition till riksdagen. Det gäller till exempel:

- Uppdrag till berörda myndigheter att samverka med Kronofogdemyndigheten för att minimera skulderna till det allmänna.
- Uppdrag till berörda myndigheter att redogöra för skulder som uppkommer i deras verksamhet och föreslå eventuella åtgärder för att undvika onödig skuldsättning.
- Överväga om en mera enhetlig och sammanhållen statlig inkasso-verksamhet skulle vara effektiv.
- Överväga vilka insatser som kan genomföras för att förenkla för företagen att lämna månadsinkomststoppgifter.

Hittills redovisade insatser syftar i allmänhet till att skapa större balans i styrkeförhållandena mellan borgenärer och gäldenärer, antingen genom lagstiftning om förebyggande ramar för kreditverksamheten, eller genom insatser för att den som hamnat i svåra skuldförhållanden ska få en större möjlighet att ta sig ur en till synes evig problemsituation.

6.1.3. Förslag som gäller kunskap och stöd och som kräver finansiering

Återstår de förslag som syftar till de ökade kunskaper och det stöd som framstår som så väsentligt för de individer som ska navigera i ett samhälle med allt mera omfattande kreditgivning i allt flera former, liksom för de samhällsföreträdare som löpande måste förstå vilka institutionella förhållanden som krävs för en väl fungerande kreditverksamhet. På detta område innebär verkningsfulla insatser också behov av finansiering.

- En förstärkt och över landet mera likformig budget- och skuldrådgivning. Verksamheten behöver på många håll förstärkas personellt och kunskapsmässigt. En metod vi föreslår för att tvinga fram en högre minimistandard är att staten tar över grundfinansieringen av verksamheten genom att skatteväxla genomsnittskostnaden för dagens verksamhet. Det kommer att kosta de

kommuner som satsat mindre än andra skattekraft motsvarande skillnaden mellan genomsnittet och deras utdebitering för verksamheten. Samtidigt får dessa kommuner tillbaka sina pengar i form av bidrag till den egna verksamheten. Staten bör därtill satsa ytterligare medel för i första hand kompetensutveckling och systemstöd. Att vara överskuldssatt innebär ofta ångest över att inte fullt ut förstå vad som kan förväntas hända och skam över att inte klara sig. För att reda ut situationen behövs personligt professionellt bemötande och budget- och skuldrådgivningen är den enda resurs som finns (där den finns). Det är svårt att tänka sig att även en rejäl ökning av resurserna, däri inbegripet en genomtänkt satsning på kompetensinsatser för att fördjupa budget- och skuldrådgivarnas kunskaper om kreditmarknadens utveckling, regelverk och bemötandefrågor, inte skulle vara en lönsam affär för samhället. Framför allt skulle varje förhindrad framtida svår skuldsättning innebära ett framtida minskat utanförskap, sannolikt också från arbetsmarknaden.

- En ekonomiakut knuten till den av regeringen aviserade centrala upplysningstjänsten för konsumenter. Ett välkänt telefonnummer och en webbtjänst som är lättillgängligt kan, enligt norska erfarenheter, ha stor betydelse för att hjälpa konsumenter att förstå vad som gäller i olika situationer. Det kan också såväl avlasta budget- och skuldrådgivningen enklare ärenden och frågor av mera allmän karaktär, som innebära en sluss till den personliga rådgivningen när detta är önskvärt.
- Statistik och forskning om skuld- och överskuldssättning är fullständigt otillräcklig, med risk för att de förslag och insatser som görs mera vilar på föreställningar och myter än på faktiska kunskaper. För att få den totala bilden av hushållens finansiella situation behövs egentligen både skuld- och tillgångsdata på individnivå. Att tillgångsdata är svåråtkomliga är emellertid inget argument för att inte ta fram den offentliga statistik om skulder som är betydligt enklare att åstadkomma genom att Statistiska Centralbyrån får uppdraget, författningsstödet och resurserna för att publicera offentlig statistik på området. Därmed kan viktiga data också tillhandahållas forskningen, som i sin tur behöver fastare former och mera kontinuitet inom ramen för ett särskilt institut eller program.

- Kunskap måste inte bara finnas, utan också förmedlas även till medborgare och låntagare. Motsvarande finansiella folkbildningsuppdrag som givits Finansinspektionen utifrån deras insikter om olika företagsformer på kreditmarknaden bör därför ges också till Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten. Genom samverkan mellan varandra och budget- och skuldrådgivningen och med skolor, folkrörelser och civilsamhället i övrigt kan kunskaper som fås genom myndigheternas verksamhet spridas brett i samhället.

6.2 Finansiering

Överskuldssättning är ett komplext fenomen som kan uppstå på många olika sätt och beroende på agerandet från många olika aktörer. Utlösande faktorer kan vara felaktig kreditgivning, komplicerade offentliga bidragsregler, dålig kunskap och/eller otillräcklig kontroll över den personliga ekonomin, otur, oförutsedda händelser på internationell, nationell eller individuell nivå.

De åtgärder vi föreslår påverkar kreditmarknadens aktörer, staten och hushållen. Det framstår också som rimligt att alla parter får delta i finansieringen av de kostnader som uppstår för att följa, förstå och hantera kreditmarknadens utveckling och effekter.

Det framstår som naturligt att samhället i sin helhet, via staten, står för en del av finansieringen. Ett särskilt ansvar faller dock på kreditmarknadens aktörer, inte för att de är ensamma om ansvaret för överskuldssättning, men för att själva fenomenet överskuldssättning, liksom nya risker, faktiskt uppstår i hanteringen och på grund av den snabba utveckling av verksamheten som följer i liberaliseringens spår. Att kunskapen i samhället utvecklas i takt med verksamheten är också ett egenintresse för verksamheten själv, liksom att de individer som behöver stöd för att agera klokt på marknaden också får det. Att den finansiella sektorn också gör stora vinster, som ytterst betalas av kredittagarna, är också ett rimligt skäl för att den står för en större del av finansieringen.

Vårt förslag är att den avgiftsbas som används för att finansiera Finansinspektionens tillsynsverksamhet används som bas också för en avgift eller skatt för att delfinansiera i första hand offentlig statistik, forskning, Ekonomiakut, ökade resurser till Konsumentverkets tillsynsverksamhet och budget- och skuldrådgivning. Finansinspektionens avgiftsbas är framräknad för att representera olika

företagskategoriers omslutning och tillsynsbehovet hos Finansinspektionen. Därigenom representerar den rätt väl olika kreditföretags betydelse och tyngd. Genom årlig utdebitering tas för närvarande cirka 330 miljoner kronor ut per år.

En årlig ökning med till exempel en procentenhet av avgiften skulle motsvara cirka 3,3 miljoner kronor i höjning per år eller cirka 17 miljoner kronor efter fem år. Om staten lägger till lika mycket skulle de ökade resurserna till åtgärder för att motverka överskuld-sättning uppgå till ungefär 35 miljoner kronor i nivåhöjning efter denna tid. För utveckling av kunskap och stöd är det inte obetydliga belopp och inte ens det dubbla skulle representera en särskilt stor kostnad för branschen.

Det borde också kunna övervägas om motsvarande konstruktion skulle kunna införas för att förstärka Datainspektionens tillsynsverksamhet över inkassobranschen och därtill också deltagande från inkassoverksamheten i finansieringen av framför allt kunskap och stöd. Inkassoverksamheten lever i praktiken i hög grad på hotet om och utnyttjande av statens tvångsmedel genom insatser av Kronofogdemyndigheten. Branschens vinster är inte obetydliga. Göteborgsposten hävdar till exempel att var tredje krona av de tio största inkassobolagens inkomster är vinst och att den samlade vinsten för dessa bolag 2012 uppgick till cirka en miljard kronor.⁴

6.3 Prioriterade insatser

Slutligen vill vi också ge uttryck för vilka av våra förslag som vi efter vårt utredningsarbete finner är mest strategiska för att uppnå målen om att förhindra överskuld-sättning och bevara en folkligt förankrad hög betalningsmoral byggd på en rimlig balans mellan kreditmarknadens parter.

Det som inte syns finns inte. Att statistiken om hushållens skulder blivit sämre och mindre tillgänglig för allmän diskussion och bevakning, liksom för fördjupande forskning finner vi därför djupt bekymmersamt. Samhällsinsatser av olika slag kommer att krävas i anslutning till kreditmarknadens utveckling och det är en god svensk tradition att samhällsinsatserna om möjligt ska bygga på kunskap och bred insiktsfull debatt. Att bygga kunskap tar också tid. Satsningar på statistik och forskning framstår alltså som högprioriterat både i sak och tidsmässigt.

⁴ Göteborgsposten 7 nov 2013.

Socialt mest motiverat är utan tvekan förslaget om slutlig preskription. Skulder ska betalas och det finns goda skäl att staten bistår med det kraftfulla och effektiva hjälpmedel att driva in skulder som betalningsfastställelse och verkställighet i statlig regi innebär i ett välordnat land som Sverige. Det är också rimligt att detta hjälpmedel får brukas under åtskilliga år. Men det är inte rimligt att individer som under åtskilliga år fått uppgå den egna friheten att besluta om sin ekonomi efter 15 år med statliga tvångsåtgärder sannolikt befinner sig i ett sämre läge och kan se fram emot en sämre och inte en bättre situation i framtiden. En hög betalningsmoral har också en baksida som heter skam för den som inte kan leva upp till samhällets krav. Det framstår helt enkelt inte som socialt anständigt att den faktiska skuldspiralen många av de riktigt långvarigt överskuldssatta som saknar kraft att klara en skuldsanering befinner sig i, inte har något slut.

I nästa prioriteringsled vill vi placera en mera likvärdig och förstärkt Budget- och skuldrådgivning över hela landet, förändring av lagarna mot ocker och resursförstärkning av Konsumentverket för förstärkt tillsyn och rätt för dem utfärda föreskrifter. Det som förenar dessa insatser är att de förenar ett förebyggande moment med möjligheter att reagera relativt omedelbart när något nytt orimligt inträffar på kreditmarknaden. I dag torde t.ex. ingen avstå från att ta ut höga räntor på grund av rädsla att bli åtalad för ocker. Om lagstiftningen förändras så att den blir tillämpbar borde det dels ha en allmänt återhållande effekt, dels kunna vara en hjälp direkt för den som faktiskt utsatts för orimliga villkor som kan prövas rättsligt.

Ett mera samlat grepp om den skuldsättning som staten själv ger upphov till framstår också som välmotiverat. Mycket av arbetet med att utreda vad som kan göras för att minimera onödig skuldsättning kan med fördel ske inom respektive myndighet som känner sin verksamhet väl. Men det kan också vara värt att mera centralt överväga om en mera samlad statlig inkassoverksamhet inte skulle kunna innebära både en rationellare och för medborgarna mera begriplig hantering och mera individualiserade betalningsplaner för de överskuldssatta.

Övriga förslag är viktiga för dem de berör, men har kanske inte lika stor strategisk betydelse.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Jan Bertoft

Utredningen har gjort ett gediget arbete med att klarlägga en mycket komplex problematik och jag stödjer de strategier och förslag som läggs fram i kapitel 5. Dock anser jag att förslagen är otillräckliga vad gäller de så kallade snabblånen. Jag förordar ett räntetak av den modell som införts i Finland, dock måste nivån för taket analyseras ytterligare.

Snabblånen kom till Sverige omkring 2006. I dag utgör de en liten del av den totala utlåningen men det handlar om många människor och är inte sällan inkörsporren till överskuldsetting. Enligt Kronofogdens statistik ligger antalet obetalda snabblån kvar på en hög nivå, 23 817 ärenden första halvåret 2013. 22 procent av dessa är unga i åldrarna 18–25 år. Trots politiska åtgärder i olika steg de senaste åren händer relativt lite. Utsatta konsumenter fortsätter att hamna i skuldfällan i oacceptabelt stora tal. Att storleksordningen 50 000 nya ärenden inkommer till Kronofogden per år visar enligt min mening att samhället måste agera kraftfullt och snabbt och på allvar måste ifrågasätta om inte snabblånen ställer till betydligt mer skada än nytta.

Problemen med snabblånen är flera:

Marknadsföringen inriktas ofta mycket aktivt mot grupper med svag ekonomi och bidrar generellt till ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande i samhället.

Snabbheten att få pengarna kan leda till ogenomtänkt konsumtion, till exempel spelande och krogbesök kvälls- eller nattetid. Nästan hälften av de tillfrågade att de inte skulle ha tagit ett sms-lån om de fått vänta ett dygn eller längre i Kronofogdens och Konsumentverkets rapport ”SMS-lån – en kartläggning av unga vuxnas erfarenheter” (2007:17).

Kostnaderna är skyhöga, jämfört med andra krediter. Effektiva räntan kan vara 1000-tals procent. Ockerbestämmelserna som finns i dagens lagstiftning har ingen verkan.

Enligt en utredning om räntereglering som EU-kommissionen låtit utföra (Study on interest rate restrictions in the EU, Final Report, September 2010) finns det i 14 EU-länder åtminstone vissa bestämmelser om maximibeloppet för räntan under avtalsperioden. I tre länder (Irland, Grekland, Malta) finns bestämmelser om ett absolut tak, dvs. en fast årlig ränta, medan det i elva länder (Belgien, Spanien, Nederländerna, Italien, Portugal, Polen, Frankrike, Tyskland, Slovakien, Slovenien och Estland) används, antingen med stöd av lagstiftning eller fast rättspraxis, ett relativt räntetak, det vill säga ett tak bundet t.ex. till den genomsnittliga marknadsräntan eller grundräntan. Såvitt känt har inget av dessa länder avskaffat sina begränsningar, tvärtom har ytterligare ett land tillkommit, Finland, sedan i juni. I den finska propositionen konstateras att "Överskuldssättningen av de konsumenter som är mest oerfarna, och som därmed är i en speciellt sårbar ställning, och de negativa konsekvenserna av denna överskuldssättning talar för strängare lagstiftningsåtgärder än tidigare." I proportionstexten finns intressanta fakta och överväganden som är värda att studera.

De viktigaste argumenten för ett införa ett räntetak även i Sverige:

- Samhället har markerat genom ockerbestämmelserna att oskäligt höga räntor inte är acceptabla. Det är ovärdigt ett modernt, civiliserat samhälle att år efter år acceptera effektiva räntor på 1000-tals procent.
- Någon form av räntetak finns i dag i mer än hälften av EU:s medlemsländer och har bevisat, snabb effekt.
- Snabblånen kom till Sverige 2006. Åtgärder för att stoppa dess negativa följder har haft alldeles för liten effekt och Kronofogdens statistik (ovan) visar fortsatt alarmerande siffror. Med tanke på de förödande följderna av överskuldssättning, inte minst tidigt i livet, är det nu hög tid för effektiva kraffttag.
- Argumenten mot ett räntetak skulle driva räntorna uppåt saknar grund genom studier över längre tid. I en fungerande konkurrens hålls räntorna nere. Saknas konkurrens behövs andra typer av åtgärder.

- Den modell som föreslås av utredningen om ändring av den civilrättsliga regeln om ocker i 31§ avtalslagen är en intressant väg att utreda. Men osäkerheten kring om det kommer att innebära en faktisk skillnad på ränteläget är för stora. Dessutom kommer en avgörande praxisbildning att ta lång tid.

Jag konstaterar att utredningen inte tar avstånd från räntetak, men beskriver den som att det är en mer principiell fråga och att det är viktigt att följa utvecklingen i framför allt Finland. De invändningar som utredningen ändå anför mot räntetak är mer frågeställningar och i sig inga oöverstigliga hinder. Att det är svårt att veta vilken nivå taket ska ligga på får inte bli något argument i sig, här har andra länder lyckats och här finns säkerligen mycket att lära. Frågan om det bara är fördelar med ett mindre utbud av snabbblån framstår som märklig mot bakgrund av de skador snabblånen bevisligen orsakar.

Att följa den finska utvecklingen är i och för sig viktig, men många år har gått förlorade. Det är dags för handling snarast. Det är dags för handling snarast. Det är min övertygelse att ett räntetak för snabbblån, tillsammans med de utmärkta och genomtänkta åtgärder som utredningen föreslår, kommer att ha en reell effekt på överskuldssättningen och bidra till att minska antalet konsumenter som hamnar i skuldfällan.

Stockholm dag som ovan

Jan Bertoft
Generalsekretetare Sveriges Konsumenter

Särskilt yttrande av Claes Månsson, Tomas Tetzell och Anna-Karin Smedberg

Ändrade regler om preskription, processregler i den summariska processen, avräkningsregler i utsökningsbalken och kallelse på okänd borgenär

Utredaren föreslår

- nya regler om slutlig preskription av privaträttsliga fordringar
- att frågor om preskription, m.m. ska hanteras enligt nya processuella regler i den summariska processen vid Kfm
- nya avräkningsregler vid betalningar som inflyter till Kfm
- nya regler om kallelse av okända borgenärer

Utredarens förslag om lagändringar i dessa delar grundas till övervägande del på förslag som framlagts tidigare, främst av Skatteverket och av Konsumentverket. I samtliga fall har förslagen inte i tillräcklig grad beaktat den nu gällande rättsordningen och det rättsliga systemets uppbyggnad.

Utredaren har till utgångspunkt att de föreslagna regeländringarna ska förbättra situationen för överskuldssatta samt tecknar en bild av att ändringarna endast avser att hjälpa långvarigt skuldssatta med aktuella mål vid Kronofogdemyndigheten, Kfm. Emellertid har förslagen inte den inriktningen och det är inte endast gäldenärer med långvarig skuldsättning vid Kfm som träffas av förslagen. Förslagen har räckvidd mot hela befolkningen. Utredaren har inte analyserat hur de föreslagna reglerna kan påverka samhället och förändra beteenden. Mot denna bakgrund avstyrker vi utredarens förslag i dessa delar.

Bakgrund

Civil- eller privaträttsliga förhållanden regleras inom civilrätten, som i sin tur är starkt sammanbunden med processrätten, som klargör spelreglerna om det uppkommer tvist om vad de civilrättsliga reglerna egentligen bör ge för utfall när två parter har olika uppfattning. De exekutionsrättsliga reglerna innehåller både materiella och processuella regler. Här anges t ex både om utsökning får ske för vissa fordringar och hur utsökning ska ske om två parter är

oense, dvs både hur den exekutiva processen ska tillgå och vilka regler som ska gälla i sak. Det finns ytterligare insolvensrättsliga regler – konkurs, företagsrekonstruktion och skuldsanering – som klarlägger hur skulder ska avvecklas för både företag och privatpersoner.

Reglerna gäller för alla i samhället. Regelsystemen är mycket gamla och flera regler har ytterst sin grund i den romerska rätten. Utgångspunkten är att sådana regler kan och bör ändras endast om de inte längre fungerar tillfredsställande för sina ändamål eller nya behov uppkommit. Ett exempel lämnas i utredningen på en civilrättslig ändring som kan vara lämplig att överväga, nämligen gällande civilrättsligt ocker. Lagstiftarens utgångspunkt är att ockeravtal ska vara ogiltiga. Bestämmelsen tillämpas knappast i praktiken och det kan finnas skäl att överväga om kriterierna för ocker är för stränga.

Vidare finns näringsrättsliga regler i vilka lagstiftaren fastlagt hur vissa näringar ska regleras i samhället, vilka krav som ska ställas på den som får utöva näring och hur näringsidkarna ska sköta den verksamhet de anförtrotts laglig rätt att utföra. Exempelvis finns regler om vem som får lämna kredit och hur kreditgivning ska gå till. De marknadsrättsliga reglerna klargör hur en näringsidkare får bete sig när t ex en kredit marknadsförs.

Med det beskrivna regelsystemet som bakgrund finns anledning att överväga hur en strategi mot överskuldssättning bäst ska utformas. Av utredningen framgår att överskuldssättning är ett betydande problem för såväl de individer som drabbas som för samhället. Det finns goda skäl att motverka överskuldssättning. Det framkommer vidare att trots att problemen är stora, så drabbas en mycket liten del av befolkningen. Det går inte enkelt att klarlägga exakt hur stor gruppen är, men den allmänna meningen tycks vara att det rör sig om mellan 25 000 och 90 000 personer som drabbats av överskuldssättning.

Det kan vara frestande att föreslå ändringar som faktiskt medför att fordringar inte alls ska vara gällande efter viss tid, att de ska kunna avfärdas på visst sätt, att betalningar ska avräknas på för gäldenären fördelaktigt sätt och att fordringar på gäldenärens begäran ska övergå till att bli tidsbestämda. Sådana förändringar skulle ge vissa lättnader för överskuldssatta.

Den hittillsvarande linjen har varit att åtgärda överskuldssättning främst inom insolvensrätten, men också inom näringsrätten och marknadsrätten. Det betyder att skulder ska avvecklas hos den som

drabbas av överskuldssättning och att regler som gäller alla fordringar i samhället inte ska ändras. Vidare innebär denna linje att näringsidkare som missköter sig och t ex inte följer bestämmelser om hur kreditgivning ska gå till – och därmed driver överskuldssättning – ska tillrättas och ytterst mista sina rättigheter att driva näring. Den som genom felaktig marknadsföring framkallar överskuldssättning ska förbjudas använda otillåtna metoder och ytterst också mista sin rätt att driva näring. Om samhället ställt för låga krav på näringsidkare vad gäller näringens utförande eller marknadsföring av produkter och tjänster – vare sig genom svag lagstiftning eller -tillämpning – och dessa förhållanden lett till att medborgare blivit överskuldssatta så ska de närings- och marknadsrättsliga reglerna ändras. Tillstånd ska återkallas, verksamheter och marknadsföringsmetoder ska förbjudas. Brister på dessa håll kan inte motivera ändringar i civil-, process- eller exekutionsrätt.

Inget har framkommit i utredningen som ändrar den utgångspunkten. Ändå föreslår utredaren flera ändringar på det civilrättsliga, processuella och exekutionsrättsliga fälten utan att överväga eller beskriva följderna av sådana ändringar. Om utredarens ändringsförslag skulle införas innebär det att väl fungerande regelverk ändras för folkflertalet och inte endast för de som drabbats av överskuldssättning, (eller de företag som missköter sig). I sammanhanget måste således beaktas att de föreslagna regeländringarna får inverkan för de drygt nio miljoner människor som inte har överskuldssättningsproblem och de företagare som utan problem levererar varor och tjänster. För denna del av samhället (som utgör nästan alla medborgare) har gällande rätt mycket stor betydelse för hur de väljer att leva sina liv och hur de presenterar och fullgör sina åtaganden. Ytterst avgörs deras handlingsmönster av utformningen av gällande bestämmelser på civil-, process- och exekutionsrättsens områden.

Slutig preskription

Med andra ord gäller att om nya regler införs inom civilrätten, i detta fall en helt ny rättsfigur om slutlig preskription när en fordring uppnår en viss ålder, så uppstår skäl till ändrat beteende hos alla medborgare inte bara för överskuldssatta – en fordrings giltighet får en yttersta tidsgräns, därefter blir den ogiltig. Nu gällande preskriptionsregler har motiverats och utformats på så sätt att endast

fordring som fallit i glömska preskriberas efter viss tid och det är helt egalt hur gammal den är, – det har heller ingen betydelse under vilka förutsättningar den tillkommit eller om den är av viss kvalitet – detta slags frågor prövas i annan ordning.

Utredarens motiv till ändringförslaget är att ”det endast är överskuldsattas fordringar som fastställts i det rättsliga systemet och som inte betalats under lång tid som faktiskt finns kvar och att övriga inte påverkas”. En sådan utgångspunkt kan inte accepteras. Ett grundläggande skäl till att det är en begränsad krets på mellan 25 000 och 90 000 som är överskuldsatta är att just dessa personer med stor sannolikhet saknar resurser att betala sina skulder. Alla övriga medborgare väljer att betala eftersom de dels kan betala dels vet att det inte finns någon annan utgång; betalning är den enda vägen ut för den som inte är överskuldsatt. Den som är överskuldsatt har ytterligare en utväg, nämligen att efter prövning i varje enskilt fall erhålla beslut om skuldsanering med befrielse från skulderna enligt vissa villkor.

Om regler om slutlig preskription införs ändras förutsättningar för betalningsviljan; det finns ytterligare en utväg ur skuldförhållanden. Det saknar betydelse om denna utväg – att vänta in slutlig preskription – är enkel eller svårtillgänglig. Självfallet är riskerna stora för beteendeändringar på gäldenärssidan. Kreditgivarna och handeln, som inte känner till kraften av de kommande beteendeförändringarna, men som vet att nya regler föreskriver att deras fordringar blir ogiltiga efter viss tid, måste också ändra beteende, såväl avseende riskbedömning som prissättning för sina tjänster och produkter. Hela samhället står inför förändringar till följd av en regeländring som endast motiverades av att 25 000–90 000 gäldenärer är i behov av skuldavskrivning.

Därtill kommer att en hel del fordringar i samhället inte blir prövade för fastställelse i det rättsliga systemet och här skulle således de nu gällande preskriptionsbestämmelserna vara fortsatt giltiga. En rättsordning med två regelverk för preskription, med två helt skilda rättspolitiska grunder – med så smalt underlag för förändring – är inte önskvärd eller ens rimlig.

Svensk rätt innehåller sedan snart 20 år särskild lagreglering för samlad skuldavveckling genom skuldsaneringsinstitutet. Skuldsanering leder till att den skuldsatte kommer ur sin överskuldsättning helt och hållet under ordnade former och efter prövning i varje enskilt fall. En statlig utredning har precis framlagt förslag till ändringar i avsikt att förbättra institutet, se SOU 2013:72. Den av

utredaren nu föreslagna modellen med slutig preskription av fastställda fordringar kommer med nödvändighet att konkurrera med skuldsaneringsinstitutet. Det saknas analys av de effekter som kan uppkomma. Vilka och hur många gäldenärer kommer att avstå från skuldsanering för att i stället vänta in en kommande skuldpreskription? Är detta en rimlig lösning på samhällsproblemet överskuldssättning? I sammanhanget måste beaktas att preskription av enstaka fordringar vartefter de når en viss ålder inte kommer att leda till problemets lösning vare sig för den enskilde eller för samhället. Överskuldssatta personer kommer att befinna sig i sin orimliga position under mycket lång tid. Det finns sannolikt inte många, om ens något, fall där en överskuldssatt gäldenär endast har en eller ett par skulder. Detta ligger i själva begreppet överskuldssättning. Att en enstaka fordring av många preskriberas långt fram i tiden utgör ingen lösning på överskuldssättning och leder inte till någon beaktansvärd lättnad för den enskilde ens när fordringen blir ogiltig, – alla övriga skulder fortsätter att tynga.

Därtill finns det en rad fordringar som inte rimligen till följd av sin karaktär kan bli föremål för tidsbestämd preskription (i vart fall inte utan specialreglering). Dit hör inledningsvis alla fordringar med pantsäkerhet och/eller borgen, – under alla förhållanden innan panten eller borgensåtagandet tagits i anspråk. Utredningsbetänkandet berör frågan helt kort, men innehåller ingen analys.

Utredarens förslag ska ha retroaktiv verkan och samtliga befintliga rättsförhållanden ska träffas av de föreslagna bestämmelserna. Ett sådant förslag strider inte endast mot en grundläggande princip i svensk lagstiftning, nämligen att lagar inte ska ha retroaktiv verkan, utan leder dessutom till ingrepp i enskildas egendomsförhållanden vilket i sig kräver överväganden av grundlagsbestämmelser. Något som inte gjorts av utredningen. Under alla förhållanden torde det röra sig om avskrivningar i enskildas balansräkningar på åtskilliga tiotals miljarder kr, vilket inte berörs i utredningsbetänkandet.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att förslaget om slutlig preskription inte har analyserats tillräckligt och att hänsyn inte tagits till konsekvenserna för gäldenärs- och borgenärskollektivet.

Nya processuella regler i den summariska processen

En borgenär ska enligt utredarens förslag vid ansökan om fastställelse (betalningsföreläggande) av en fordring, till Kfm anmäla när preskriptionsavbrott gjorts om fordringen är av en viss ålder.

Frågan är sedan lång tid aktuell i den rättspolitiska debatten och är avvisad av lagrådet, regeringen och riksdagen. Reglerna om pre-

skription i rättegång beaktas endast om svaranden gör preskriptionsinvändning. Svaranden/gäldenären har alltså den processuella åberopsbördan för att preskriptionsfrågan ska kunna beaktas. Om preskriptionsinvändning görs har kändanden/borgenären bevisbördan för att preskriptionsavbrott har gjorts om fordringen är av sådan ålder att den eljest vore preskriberad. Det har allmänt ansetts och anses alltjämt att det är olämpligt med olika processuella regler i domstol och vid Kfm avseende samma rättsförhållande. Utredarens nu framlagda förslag bör inte införas då inget nytt framkommit.

Därtill gäller att den av utredaren framlagda ordningen kommer att försvåra och belasta den summariska processen med uppgiftslämnande av ett ganska omfattande slag, särskilt om preskriptionsavbrotten är många. Huvuddelen av alla mål i den summariska processen anhängiggörs via särskilda IT-lösningar på maskinell väg med begränsade tekniska möjligheter att bifoga tillkommande information. Effektivitets- och kostnadsaspekterna berörs inte i betänkandetexten.

Utredaren föreslår även processuella regler i den summariska processen avseende fordringar som eventuellt uppkommit när gäldenären inte uppnått 18 års ålder. Förslaget är att borgenären i ansökan ska ange datum för fordringens uppkomst och även åläggas att inkomma med bevisning gällande detta förhållande, samt även gällande eventuellt samtycke från överförmyndaren. Förslaget går inte att införa. Det saknas utrymmer för bevisprövning i den summariska processen och det får bedömas som helt osannolikt att sådan skulle införas då hela processordningen mister sin legitimitet och kan sättas ifråga.

Nya avräkningsregler i utsökningsbalken

Utredaren föreslår att avräkningsreglerna i utsökningsbalken ska ändras på så sätt att medel som inflyter i exekutionsmål först ska avräknas mot kapitalbeloppet och först därefter mot kostnader och räntor.

Om ett sådant förslag ska presenteras, krävs åtminstone någon utredning om vad ett förslag kan innebära. Reglerna i utsökningsbalken om avräkning av inlutna belopp är en direkt följd av sedan lång tid gällande civilrättsliga regler, nu främst kvar i skriftlig form i lagtext i handelsbalken 9 kap 5 § där det stadgas att "ej må något

av huvudstolen avräknas förr än räntan är gulden”. Den civilrättsliga principen är således att den som underlåter att betala en överenskommen fordring ska erlägga ränta till den berättigade som ersättning främst för de kapitalkostnader denne åsamkas till följd av den bristande betalningen. Sådan ränta utgår efter avtal eller (vanligast) enligt bestämmelser i räntelagen.

De rättspolitiska grunderna för avräkningsordningen i exekutionsmål är desamma; den som orsakat betalningsdröjsmålet ska svara för dels kostnader för förfarandet, dels de kapitalkostnader som hela tiden löper för den berättigade under tid som en i sig korrekt fordring är utestående.

Om nu ändring av dessa regler ska införas så bör de rimligen motiveras och följderna beskrivas. Det framstår som orimligt att ändra regler som sedan lång tid är etablerade och fungerar för folkflertalet. Detta gäller även för huvuddelen av de gäldenärer som har mål vid Kfm. Även om utredarens beräkningar av antalet över-skuldsatta som har exekutionsmål öppna vid Kfm (cirka 90 000) används som utgångspunkt innebär också detta att flertalet (minst 75 procent) av gäldenärerna vid Kfm (som uppgår till över 400 000) inte är över-skuldsatta eller enligt statistiska analyser tenderar att bli det. På vilken grund ska avräkningsordningen ändras för dem? Vad skulle en förändring innebära för beteendeförändringar för dessa gäldenärer, som enligt nuvarande regler både har möjlighet och faktiskt erlägger kostnader och räntor? För de borgenärer som ingår förbindelser under förutsättning att de kan få betalt inte bara för huvudstolen utan också för dröjsmål och kostnader? För de avtalsparter i samhället som över huvud taget ännu inte är aktuella i exekutionsmål, men som med förslaget erhåller helt nya spelregler för reglering av skulder? – den exekutiva avräkningsordningen blir annorlunda än den civilrättsliga och mer fördelaktig för gäldenärssidan och räntelagstiftningen riskerar att sättas ur spel.

Kallelse på okända borgenärer

Utredaren föreslår kort att ”gäldenären också ska få rätt att via Kfm aktualisera sina samlade skulder i syfte att slutlig preskriptionstid ska börja löpa”.

Utredaren gör en jämförelse med nu gällande lagstiftning om kallelse på okända borgenärer. De nuvarande rättspolitiska grunderna för lagen om kallelse på okända borgenärer är att öppna möj-

lighet att klargöra rättsläget i speciella situationer inom familjerätten och associationsrätten. Avsikten är att slutligt kunna stänga oklara rättsförhållanden i samband med upplösning av äktenskap eller bolagsförhållanden och vid dödsfall. En kallelse på okända borgenärer har tydliga rättsföljder, nämligen att vad som anmäls efter kallelse kan prövas rättsligt. Om anmälan försummas inträder proklamaeffekt och eventuella fordringar blir ogiltiga under vissa förhållanden.

Det presenterade förslaget ska innebära att en "anmälan" ska tvinga in en borgenär i den summariska processen och att en "anmälan" ska leda till fastställelse av anmälda fordringar, alternativt till konstaterande av att en anmäld fordring är tvistig. Förslaget, som är mycket kortfattat, avser införandet av en helt ny rättsfigur i svensk rätt, med en helt ny rättspolitisk grund. Rättsföljderna för berörda parter och för samhället är långtgående. En fordring som inte "anmäls" blir föremål för de nya preskriptionsbestämmelser som föreslås och fordringen mister således sitt värde efter 15 år. Anmälda fordringar antingen fastställs eller förklaras tvistiga, i båda fallen med slutligt fastställd preskriptionstid som rättsföljd. Hanteringen av anmälningar och samverkan med den summariska processen är vagt tecknade, liksom de tämligen omfattande arbetsuppgifter som tillkommer för Kfm.

Kreditupplysningsföretagens utökade tillgång till uppgifter om enskilda

Utredaren föreslår att det bör utredas om kreditupplysningsföretag ska få rätt att få tillgång till uppgifter om kreditengagemang i högre utsträckning.

I dag är det endast en begränsad krets av kreditgivare som lämnar uppgifter till UC (som är det enda kreditupplysningsföretaget som för ett kreditengagemangsregister) och som också har rätt att få del av sådana uppgifter. Endast kreditgivare som lämnar information till UC om kreditengagemang har avtalsenlig rätt att få ta del av uppgifter om engagemang. De kreditgivare som medverkar är alla underkastade banksekretess. All kreditgivning som sker utanför denna krets (noga taget all kreditgivning utanför banksfären) får aldrig tillgång till detta slags uppgifter i samband med att krediter lämnas.

Det finns ingen skyldighet för någon att till kreditupplysningsföretag lämna ut detta slags uppgifter. Allt uppgiftslämnande sker på frivillig väg enligt ingångna avtal.

De kreditgivare som inte har tillgång till engagemangsuppgifter grundar sina kreditbeslut på sedvanliga kreditupplysningar som innehåller uppgifter om inkomster, bristande betalningar m.m. Det finns ingen utredning som ger stöd för att detta slags kreditupplysningar skulle ge otillräckligt underlag för kreditbeslut.

Det förhållandet att det i UCs engagemangsregister (tillgängliga för endast vissa kreditgivare) saknas information om fakturakrediter eller fordringar som i företagens/bankernas reskontror bokförts som förfallna/default och därefter överlåtits på annan – ofta inkassoföretag eller kreditgivare utanför banksektorn – betyder knappast att gäldenärer i dessa fordringsförhållanden har lätt att erhålla nya krediter. Praktiskt taget undantagslöst har dessa fordringar innan överlåtelse varit föremål för inkasso och fastställelse (annars finns knappast skäl att hantera dem som avskrivna i bokföringen) och gäldenärerna har regelmässigt betalningsanmärkning i kreditupplysningsföretagens sedvanliga register.

Särskilt yttrande av Per Arne Ström

Utredningen har att redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som läggs fram, bland annat de kostnader som belastar statskassan. När det gäller finansieringen förespråkar utredningen att en ny modell införs, antingen en skatt eller en särskild avgift.

I första hand föreslås att den "avgiftsbas" som finansierar merparten av Finansinspektionens verksamhet ska användas. De kreditgivande företagen i den finansiella sektorn ska enligt förslaget betala för mer offentlig statistik, forskning och för ökade insatser via budget- och skuldrådgivning. Då de befintliga tillsynsavgifterna till Finansinspektionen uteslutande avser myndighetens egna verksamheter och ansvarsområden, innebär utredningens förslag en principiellt viktig omläggning och utökning av dagens avgiftssystem.

Som expert i utredningen ställer jag mig inte bakom detta förslag. Motiven hänvisar i allmänna ordalag bland annat till finanssektorns stora vinster och de kreditgivande företagens "egenintresse" av att bidra till finansieringen av insatser mot överskuld-sättning. Vidare framhålls att de företag och organisationer som kan sägas orsaka hushållen problem med höga skulder själva bör få bära större delar av de ekonomiska konsekvenserna. Detta räcker enligt min bedömning inte som underlag och motiv i sammanhanget. Det krävs tydliga och korrekta underlag för de lagar och förordningar som ett beslut om ett nytt avgiftsuttag ska utgå från. Såväl grunderna för en ny reglering som övriga förutsättningar behöver diskuteras ingående, inklusive vilka motprestationer som berörda, avgiftsbetalande företag kan förvänta. Annars riskerar man tappa i trovärdighet och acceptans, också för de avgifter som i dag tas ut för att finansiera regelgivning och tillsyn på finansmarknaderna.

För de kostnadsökningar som utredningen redovisar framstår en finansiering genom statliga anslag och skatt som ett mer näraliggande och lämpligt alternativ.

Ordförklaringar

För begrepp som huvudsakligen används i statistikavsnittet anges (statistik) efter begreppet.

Ackord. En uppgörelse om betalning mellan den person som ska betala och de han ska betala till. Uppgörelsen innebär oftast att skulden sätts ned (minskas).

Allmänt mål (a-mål). Mål om verkställighet avseende en fordran av offentligrättslig karaktär, till exempel uttagande av böter och skatt.

Anstånd. Ett beslut från Kronofogden som innebär att man får ytterligare tid på sig för att betala.

Bestrida. Att protestera mot ett betalningskrav som svaranden anser vara oriktigt genom att skriva ner sina invändningar och skicka dem till Kronofogdemyndigheten eller domstolen.

Betalningsanmärkning. Kreditupplysningsföretagens benämning för att en person, eller företag, inte har betalat sina skulder i tid. I bilaga 4 finns en sammanställning över vad som betraktas som en betalningsanmärkning i UC:s kreditupplysningsregister.

Blancolån. Lån utan säkerhet eller borgen.

Borgenär. Den som har en fordran på någon annan.

Buffert vid skuldsanering. Det belopp som gäldenären vid en skuldsanering får förbehålla sig för oförutsedda utgifter.

Decilgrupp (statistik). Befolkningen har delats in i tio jämnstora grupper utifrån deras inkomstnivåer. För att göra jämförelser av disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll används ett viktsystem där konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning, se konsumtionsenhet i ordförklaringar.

Delgivning. En bekräftelse på att svaranden tagit emot ett föreläggande eller ett beslut. Det sker vanligen genom att svaranden undertecknar ett kvitto på att han eller hon tagit emot handlingen.

Exekutionstitel. En domstols dom, utslag, beslut eller handling som får läggas till grund för verkställighet. Exekutionstiteln berättigar borgenären att begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.

Enskilt mål (e-mål). Mål om verkställighet avseende en fordran av privaträttslig karaktär.

Förbehållsbelopp. För att klara sin försörjning vid löneutmätning är gäldenären alltid garanterad att behålla ett visst belopp – förbehållsbeloppet. Förbehållsbeloppet består av ett normalbelopp som ska täcka allmänna kostnader och bostadskostnad.

Föreläggande (i den summariska processen). En information att någon har begärt att en fordran ska fastställas i ett utslag.

Gäldenär. Den som har en skuld till någon.

Handräckning. En form av verkställighet som inte gäller betalning. Det kan exempelvis handla om *avbysning/vräkning* eller att flytta en bil som någon har ställt upp på annans mark. För att få handräckning måste man först ha ett *utslag* eller en dom.

Hemmaboende barn (statistik). Personer 18 år eller äldre som är folkbokförda hos sina föräldrar.

Indrivning. Åtgärder för att en skuld ska bli betald, till exempel utmätning.

Konsumtionsenhet, ke (statistik). För att göra jämförelser av till exempel disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll används ett viktsystem där konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning. Den disponibla inkomsten divideras med den konsumtionsvikt som gäller för hushållet. Skalan fastställs av SCB och bygger bland annat på budgetberäkningar utförda av Konsumentverket.

För ensamboende är enheten 1,00, för sammanboende par 1,51, för ytterligare vuxna i hushållet 0,60, för första barnet 0–19 år 0,52 och för påföljande barn 0–19 år 0,42.

Exempel: Ett sammanboende par med två barn har en disponibel inkomst på 490 000 kronor. Hushållet har en total konsumtionsvikt på $1,51 + 0,52 + 0,42 = 2,45$. Hushållets disponibla inkomst per konsumtionsenhet blir då $490\,000 \text{ kronor} / 2,03 \text{ konsumtionsenheter} = 200\,000 \text{ kronor per konsumtionsenhet}$. Det innebär att hushållet har samma ekonomiska standard som en ensamboende person med en disponibel inkomst på 200 000 kronor.

Kreditocker. Att vid utlåning av pengar till någon begagna sig av dennes underläge till att få orimligt hög ränta.

Kreditmarknadsinstitut. Banker och andra institutioner vars primära uppgift är att låna ut pengar.

Kreditupplysning. Information om en persons eller ett företags ekonomiska ställning och utveckling. Tjänar ofta som underlag vid bedömning av kreditvärdighet. För att driva kreditupplysningsverksamhet i Sverige krävs tillstånd av Datainspektionen, som också är tillsynsmyndighet.

”Kvar att leva på” – kalkyl. Den beräkning som banken vanligtvis gör i samband med att en kund ansöker om lån. Kalkylen mäter hur mycket hushållet får kvar av sin disponibla inkomst när boendekostnader och levnadsomkostnader är betalda.

Preskription. När rätten att kräva in en fordran upphör (konsumentfordran 3 år, skatter 5 år, andra fordringar 10 år).

Sammanräknad förvärvsinkomst (statistik). Består av inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. I inkomst av tjänst ingår förutom löneinkomst även inkomst från pension, sjukpenning och andra skattepliktiga ersättningar från försäkringskassan.

Solidariskt betalningsansvar. En förpliktelse för envar av flera att tillsammans med annan gemensamt ansvara för betalningen av en skuld. Vid krav från borgenär är envar skyldig att betala hela skulden. Den eller de som betalar får regressrätt mot övriga medgäldenärer.

Svaranden. Den part som en ansökan om betalningsföreläggande eller verkställighet riktar sig mot.

Utmätning. Kronofogdemyndighetens beslut om att någonting du äger ska användas till att betala din skuld. Det vanligaste beslutet är utmätning av lön, det vill säga att pengar dras direkt från din inkomst.

Litteratur- och referenslista

- Adlercreutz, Axel och Gorton, Lars (2011). *Avtalsrätt 1*. Lund: Studentlitteratur.
- Agarwal, Sumit, Chomsisengphet, Souphala, Chunlin, Liu och Souleles, Nicholas S. (2007). *Do Consumers Choose the Right Credit Contracts?* Working Paper, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Agarwal, Sumit, Driscoll, John C., Gabaix, Xavier och Laibson, David (2009). *The Age of Reason: Financial Decisions over the Life cycle and Implications for Regulation*. Brookings Papers on Economic Activity 40(2): 51-117.
- Ahlström, Richard (1998). *Overindebtedness affects health – what are the costs to society?* Money Matters 3: 18-22.
- Ahlström, Richard och Savemark, Mattias (2010). *Dödsfall under och efter skuldsanering*. Rapport/Konsumentverket: 2010:18. Karlstad: Konsumentverket.
- Ahrén, Jennie C. (2013). *Barn till överskulsatta*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Almenberg, Johan (2011). *Räknefärdighet och finansiell förmåga*. Ekonomisk Debatt Nr 5. Stockholm: Nationalekonomiska föreningen.
- Almenberg, Johan och Finocchiaro, Daria (2011). *Räknefärdighet, finansiell förmåga och hushållens ekonomi*. Ekonomiska kommentarer 3. Rapport. Stockholm: Sveriges riksbank.
- Almenberg, Johan och Widmark, Olof (2011). *Räknefärdighet och finansiell förmåga. Preliminära resultat från Finansinspektionens konsumentundersökning*. Rapport. Stockholm: Finansinspektionen.
- Anderson, Anders och Korling, Fredric (2012). *Bättre reglering av konsumentinformation på området för finansiella tjänster*. Finansmarknadskommitténs rapport 10.

- Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2010). *Solidariskt skadeståndsansvar – en skuldfälla för unga?* Skrivelse. Stockholm: Kronofogdemyndigheten och Barnombudsmannen.
- Barnombudsmannen och Kronofogdemyndigheten (2011). *Hur kommuner kan vända utvecklingen med att allt fler barn berörs av vräkning*. Skrivelse. Stockholm: Kronofogdemyndigheten och Barnombudsmannen.
- Barnombudsmannen (2012). *Ung Idag 2012*. Stockholm: Barnombudsmannen.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Work, Consumerism and the New Poor* (2nd edn). Open University Press.
- Bauman, Zygmunt. (2007). *Konsumtionsliv [Consuming Life]*. Göteborg: Daidalos.
- Berggren, Nils-Olof, Holmqvist, Lena, Berg, Ulf, Bäcklund, Agneta, Leijonhufvud, Madeleine, Munck, Johan, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne, Wersäll, Fredrik, Victor, Dag (2012). *Brottsbalken: en kommentar*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Bertrand, Mariann och Morse, Adair (2011). *Information Disclosure, Cognitive Biases and Payday Borrowing*. The Journal of Finance 66(6): 1865-1893.
- Bostadskreditnämnden (2010). *En bostadsbubbla kostar*. Stockholm: Bostadskreditnämnden.
- Brewer, John and Trentmann, Frank (red.). (2006). *Consuming Cultures, Global Perspectives: Historical Trajectories, Transnational Exchanges*. New York: Berg Publishing.
- Bridges, Sara och Disney, Richard (2010). *Debt and depression*. University of Nottingham, Centre for finance and credit markets working paper 06/02.
- Burenstam Linder, Staffan (1969). *Den rastlösa välfärds människan. Tidsbrist i överflöd – en ekonomisk studie (2:a upplagan)*. Stockholm: Ratio Förlag.
- Bynner, John (1998). *Origins of social exclusion: risk factors affecting young children*. London: City University.
- Bynner, John (2002). *Risks and outcomes of social exclusion: insights of longitudinal data*. London: Institute of Education.
- Bäckman, Olof och Nilsson, Anders (2011). *Social exkludering i ett livsförloppsperspektiv i utanförskap*, Alm, Susanne, Bäckman, Olof, Gavanoas, Anna och Nilsson, Anders (red.). Stockholm: Dialogos.

- Chao, Angela och Schor, Juliet B. (1998). *Empirical tests of status consumption: Evidence from women's cosmetics*. Journal of Economic Psychology 19 (1): 107 – 131.
- Centrala studiestödsnämnden och Kronofogdemyndigheten (2013): *Slutrapport Samverkansprojektet CSN/KFM*.
- Citizen Advice Bureau (2012). *3 in 4 of those in debt say money worries are harming their health*. 17 december.
http://www.citizensadvice.org.uk/press_20121217 (hämtad 2013-05-07).
- Clark, Andrew E., Frijters, Paul och Shields, Michael A. (2008). *Relative Income, Happiness and Utility: An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles*. Journal of Economic Literature 46(1): 96-144.
- Datainspektionen (2011). *Tillämpning av inkassolagen*.
Datainspektionens allmänna råd. Stockholm: Datainspektionen.
- Davydoff, Didier, Naacke, Grégoire, Dessart, Elodie, Jentzsch, Nicola, Figuera, Filipa, Rothmund, Marc, Mueller, Wolf, Kempson, Elaine, Atkinson, Adele och Finney, Andrea (2008). *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*. Bryssel: European Commission.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007). *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen – resultat från expertseminarier*. Rapport nr 5 Stockholm: Fritzes.
- Delic, Edina (2012). *Underhållsstöd – eftergift av återbetalningsskyldigheten*. Magisteruppsats, Uppsala Universitet.
- Dew, Jeffrey (2007). *Two sides of the same coin? The differing roles of assets and consumer debt in marriage*. Journal of Family and Economic Issues 26: 89-104.
- Dew, Jeffrey (2008). *Debt change and marital satisfaction change in recently married couples*. Family Relations 57 (1): 60-71.
- Dew, Jeffrey (2011). *The association between consumer debt and the likelihood of divorce*. Journal of Family and Economic Issues 32 (4): 554-565.
- Drentea, Patricia och Lavrakas, Paul (2000). *Over the limit: the association among health, race and debt*. Social Science & Medicine 50: 517-529.
- Drentea, Patricia (2000). *Age, debt and anxiety*. Journal of Health and Social Behavior 41: 437-450.

- DS 2012:31: *App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m.* Stockholm: Justitiedepartementet.
- Duesenberry, James (1949). *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ekonomisk Debatt (1979). *Förhandlingar 78-12-04. Nationalekonomiska föreningen: Behövs regleringarna på kreditmarknaden?* Stockholm: Nationalekonomiska föreningen.
- Ekström, Karin M. och Hjort, Torbjörn (2010). "Det blir många nej" – konsumtionens meningar och villkor för barnfamiljer med knapp ekonomi. Karlstad: Konsumentverket.
- Engström, Jenni, Josefsson, Malin och Ahlström, Richard (2004). *Krisbetingade känsloreaktioner hos överskuldssatta, i Hushållens överskuldssättning i Norden. Rapport från ett samnordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldssättning.* TemaNord 2004:513. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Europeiska kommissionen (2013). *Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.*
- Finansinspektionen (2006a). *Handel med förfallna fordringar och inkasso.* Rapport. Stockholm: Finansinspektionen.
- Finansinspektionen (2007). *Hushållens ekonomiska förmåga.* Rapport. Stockholm: Finansinspektionen.
- Finansinspektionen (2009). *Hushållens finansiella förmåga.* Rapport. Stockholm: Finansinspektionen.
- Finansinspektionen (2012c). *Den svenska bolånemarknaden.* Rapport. Stockholm: Finansinspektionen.
- Finansinspektionen (2013). *Den svenska bolånemarknaden.* Rapport. Stockholm: Finansinspektionen.
- Fisher, Irving (1930). *The Theory of Interest*. New York: Macmillan.
- Fitch, Chris, Chaplin, Robert, Trend, Colin och Collard, Sharon (2007). *Debt and mental health – the role of psychiatrists.* Advances in Psychiatric Treatment 13: 194-202.
- Fondeville, Nicole, Özdemir, Erhan och Ward, Terry (2010). *Over-indebtedness – new evidence from the EU-SILC special module.* Research note 4/2010. Bryssel: European Commission.

- Frisell och Yazdi (2010). *Prisutvecklingen på den svenska bostadsmarknaden – en fundamental analys*. Penning- och Valutapolitik 3/2010. Riksbanken.
- Graber, David (2012). *Debt: The first 5, 000 years*. New York: Melville House Publishing.
- Gross, David och Souleles, Nicholas (2000). *Consumer Response to Changes in Credit Supply: Evidence from Credit Card Data*. The Wharton Financial Institutions Center. Working paper. University of Pennsylvania.
- Grönfors, Kurt och Dotevall, Rolf (2011). *Avtalslagen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Hedborg, Anna (2012). *Under höga tak ryms alla*. Rapport/Kommunal. Stockholm: Kommunal.
- Hedenborg, Susanna och Morell, Mats (red.) (2006). *Sverige – En Social och Ekonomisk Historia*. Lund: Studentlitteratur.
- Hellekant, Johan (2013). *Bilköpare lockas med olagliga lån*. 7 oktober. http://www.svd.se/naringsliv/branscher/industri-och-fordon/bilkopare-lockas-med-olagliga-lan_8586772.svd. Svenska Dagbladet. (Hämtad 2013-11-12).
- Hilgert, Marianne A. och Hogarth, Jeanne M. (2003). *Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behaviour*. Federal Reserve Bulletin.
- Hintikka, Jukka, Viinamäki, Heimo, Kontula, Osmo, Saarinen, P., Tanskanen, A., Koskela, K. och (1998). *Debt and suicidal behaviour in the Finnish general population*. Acta Psychiatrica Scandinavia 98 (6): 493-496.
- Håkansson, Kristina (2001). *Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*. Forskningsrapport/IFAU: 2001:1. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Hägg, Birgitta (2004). Syväsä velkakriisissä olevien ihmisten selviytymiskeinot ja uumpus. I *Norden. Rapport från ett samnordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenternas överskuldsättning*. TemaNord 2004:513. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Ingvarsson, Torbjörn (2012). *Ogiltighet och rättsföljd*. Serie: Institutet för Rättsvetenskaplig Forskning (del 201). Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

- Intrum Justitia (2012). *European Payment Index*.
- Jacobsson, Victor och Siemiatkowski, Sebastian (2007). *Consumption Credit Default Predictions*. Master thesis. Stockholm School of Economics.
- Kahneman, Daniel och Tversky, Amos (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47(2): 263-292.
- Keynes, John Maynard (1936). *General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Kilborn, Jason (2009). Two decades, three questions. I *Consumer Credit, Debt & Bankruptcy*, Johanna Niemi, Ian Ramsay och William C Whitford (red.), 307-329. Portland: Hart Publishing.
- Kjellberg, Anders (2010a). *Växande avgiftsskillnader i a-kassan – ökad social polarisering*. Forskningsrapport/Sociologiska institutionen, Lunds Universitet. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.
- Kjellberg, Anders (2010b). *Vilka hoppade av a-kassan eller avstod från att gå med?* Forskningsrapport/Sociologiska institutionen, Lunds Universitet. Lund: Sociologiska institutionen.
- Knausgård, Karl Ove (2011). *Min kamp 2*. Stockholm: Nordstedts.
- Konjunkturinstitutet (2013). *Konjunkturläget - juni 2013*. Rapport. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Konsumentverket (2003). *Överskuldssättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder*. Promemoria 2003:4. Stockholm: Konsumentverket.
- Konsumentverket (2010a). *Samverkan för en effektivare hjälp till skuldsatta*. Rapport. Karlstad: Konsumentverket.
- Konsumentverket (2010b). *Dödsfall under och efter skuldsanering*. Rapport. Karlstad: Konsumentverket.
- Konsumentverket (2011a). *Budget – och skuldrådgivning – beskrivning av en viktig verksamhet*. Rapport. Karlstad: Konsumentverket.
- Konsumentverket (2011b). *Budgetrådgivning – en kortsiktig kommunal kostnad eller en lönsam social investering*. Rapport. Karlstad: Konsumentverket.
- Konsumentverket (2011c). *Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter*. KOVFS 2011:1. Karlstad: Konsumentverket.

- Konsumentverket (2012 eller 2012:5). *Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2012 - en lägesrapport*. Rapport 2012:5. Karlstad: Konsumentverket.
- Konsumentverket (2013). *Kommunernas budget- och skuldrådgivning 2013. En lägesrapport*. Rapport 2013:10. Karlstad: Konsumentverket.
- Kronofogdemyndigheten (2008a). *Alla vill göra rätt för sig. Överskuld-sättningens orsaker och konsekvenser*. Rapport. Stockholm: Kronofogdemyndigheten.
- Kronofogdemyndigheten (2008b). *Överskuld-sättning och ekonomiska problem bland ungdomar – En kartläggning av risker*. Rapport. Stockholm: Kronofogdemyndigheten.
- Kronofogdemyndigheten (2009). *Förenklad löneutmätning*. Rapport. Stockholm: Kronofogdemyndigheten.
- Kronofogdemyndigheten (2011). *Remissyttrande avseende SOU 2011:51 Fortsatt förälder – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull*. Stockholm: Kronofogdemyndigheten.
- Kronofogdemyndigheten (2012). *Rapport avseende fördjupad granskning av ungdomar med BF-ansökan registrerad under maj månad 2010*. Rapport. Stockholm: Kronofogdemyndigheten.
- Kronofogdemyndigheten (2013). *Slutrapport – Från verkställighet till skuldsanering*. Rapport. Jönköping: Kronofogdemyndigheten
- Kuznets, Simon (1942). *Uses of National Income in Peace and War*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Kydland, Finn E och Prescott, Edward C. (1977). *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*. Journal of Political Economy 85(3): 473-491.
- Laibson, David (1997). *Golden eggs and hyperbolic discounting*. The quarterly journal of economics.
- Larsson, Mats (1993). *Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet*. Report no 1, Uppsala universitet.
- Laureti, Carolina och Szafarz, Ariane (2012). *The Time-Inconsistency Factor: How Banks Adapt to their Mix of Savers*. Working papers CEB 11-053. Université Libre de Bruxelles.
- Lewis, Mervyn K. (2007). *Comparing Islamic and Christian attitudes to usury. Handbook of Islamic Banking. Edited by M. Kadir Hassan och Mervyn K. Lewis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

- London Economics (2012). *Study on means to protect consumers in financial difficulty*. London: London Economics.
- Lundgren, Nils (1983). *Kreditpolitiska utredningens betänkande och expertrapporter*. SOU 1982:52-53. Bokanmälningar. Ekonomisk Debatt 1: 57-61.
- Lusardi, Annamaria, Mitchell Olivia S. och Curto, Vilsa (2009). *Financial literacy among the young: evidence and implications for consumer policy*. NBER working paper 15352. Cambridge: National bureau of economic research.
- Lusardi, Annamaria och Tufano, Peter (2009). *Debt literacy, financial experiences and overindebtedness*. NBER working paper 14808. Cambridge: National bureau of economic research.
- Milne, Richard (2013). *A Swedish take on 'buy now, pay later'*. *Financial Times*. 5 mars. <http://www.ft.com/> (Hämtad 2013-05-29).
- Modigliani, Franco och Brumberg, Richard (1954). *Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data*. I: Kurihara, K. K (ed.). *Post-Keynesian Economics*.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna (1999). Consumer bankruptcy in comparison: do we cure a market failure or a social problem? *Osgood Hall Law Journal* 18&2: 473-503.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Ramsay, Iain och Whitford, William (2003). *Consumer bankruptcy in global perspective*. Oxford: Hart Publishing.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna och Henrikson, Ann-Sofie (2005). *Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – a report to the Council of Europe*. Umeå: Umeå Universitet.
- Niemi, Johanna, Ramsay, Iain och Whitford, William (2009). *Consumer credit, debt and bankruptcy*. Oxford: Hart Publishing.
- OECD (2005). *Improving Financial Literacy*. Rapport. Paris: OECD.
- Persson, Annina H. (1998). *Förbehållsklausuler – En studie om en säkerhetsrätts nuvarande och framtida ställning*. Diss., Stockholms Universitet.
- Pollak, Robert (1970). *Habit formation and dynamic demand functions*. *Journal of Political Economy* 78: 745–63.

- Poppe, Christian (2004). The relative debt burden and the likelihood of running into debt-and payment problems, i *Hushållens överskuldssättning I Norden. Rapport från ett sammordiskat forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenters överskuldssättning*. TemaNord 2004:513. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Poppe, Christian (2008). *Into the debt quagmire – how defaulters cope with severe debt problems*. Diss., Universitetet i Oslo.
- Proposition (1991/92:83). *Ny konsumentkreditlag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Proposition 2009/10:242. *Ny konsumentkreditlag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Pålsson, Anne-Marie (1989). Lennart Berg (red): Sparande, skatter och kreditpolitik. *Bokanmälningar. Ekonomisk debatt 2*.
- Riksbanken (2011b). *Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden*. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2012a). *Finansiell stabilitet*. Rapport 2012:1. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2012b). *Finansiell stabilitet*. Rapport 2012:2. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Riksbanken (2013a). *Penningpolitisk rapport oktober 2013*. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Riksrevisionen (2008). *Stöd till start av näringsverksamhet. Rapport*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rädda barnen (2012a). *Barns ekonomiska utsatthet*. Rapport 2012:2. Stockholm: Rädda barnen.
- Rädda barnen (2012b). *På marginalen*. Rapport. Stockholm: Rädda barnen.
- Sandvall, Lisbeth (2011). *Överskuldssättningens ansikten. En studie av vägar in och ut ur ekonomiska svårigheter*. Diss., Linnéuniversitet.
- Schoenfeld, Alan H. (2011). *How we think: A theory of goal-oriented decision making and its educational applications*. New York, NY: Routledge.
- Schor, Juliet B. (1999). *The Overspent American: Upscaling, Downshifting and the New Consumer*. New York: Basic Books.

- Scitovsky, Tibor (1992). *The Joyless Economy: The Psychology of Human Satisfaction*. Revised Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Siegenthaler, Eliane, Munder Thomas och Egger, Matthias (2012). *Effect of preventive interventions in mentally ill parents on the mental health of the offspring: Systematic reviews and meta-analysis*. Journal of the American Academy of Child Adolescent Psychiatry 51: 8-12.
- Simon, Herbert (1957). *A behavioral model of rational choice*, I Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York: Wiley.
- Skatteverket (2004). *Evighetsgäldenärer*. Skrivelse. Stockholm: Skatteverket.
- SOU 1998:160. Banklagskommittén. *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:81. Skuldsaneringsutredningen. *Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:74 *Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:82. 2007 års insolvensutredning. *Vägen tillbaka för över-skuldsatta*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2010:2 2007 års insolvensutredning. *Ett nytt samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag*. Stockholm: Fritzes
- SOU 2010:04. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. *Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010: underlagsrapport 10*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2011:40. *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:51. *Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi och samarbete för barnens skull*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:43. Utredningen om framtidens stöd till konsumenter. *Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:47 *Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:88 *Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, - en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:72. 2012 års skuldsaneringsutredning. *Ut ur skuldfällan*. Stockholm: Fritzes
- Stango, Victor och Zinman, Jonathan (2009). *What Do Consumers Really Pay on Their Checking and Credit Card Accounts? Explicit, Implicit and Avoidable Costs*. American Economic Review: Proceedings 99 (2), 424-429.
- Svensson, Lars E.O. (2013a). *Skulder, bostadspriser och penningpolitik*. Presentation april 2013. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Tema Nord (2004). *Hushållens överskulsättning i Norden. Rapport från ett sammordiskat forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenternas överskulsättning*. TemaNord 2004:513. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Thaler, Richard H. och Shefrin H M. (1981). *An Economic Theory of Self-Control*. Journal of Political Economy 8 (2): 392-406.
- Thaler, Richard H., Wakker, Peter P. och Tversky, Amos (1997). *Probabilistic Insurance*. Journal of Risk and Uncertainty 15 (1): 7-28.
- Tufte, Per Arne (2004). *Managing strained circumstances. Strategies of financing consumption in households with low income and households with debt problems*, i *Hushållens överskulsättning i Norden. Rapport från ett sammordiskt forskningsseminarium om orsakerna till och konsekvenserna av nordiska konsumenternas överskulsättning*. TemaNord 2004:513. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- UC (2008). *Remissvar avseende Departementspromemorian: Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning (Ds 2008:34)*. Remiss: Ju2008/4277/L2
- UNICEF (2012). *Unga röster om socialt utanförskap*. Rapport. Stockholm: Unicef.
- Veblen, Thorstein (1899). *The Theory of the Leisure Class*. New York: Macmillan.
- Vissing-Jorgensen, Annette (2012). *Consumer Credit: Learning Your Customer's Default Risk from What (S)He Buys*. Working paper. Tillgänglig via SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2023238>

- Yip, Paul, Yang, Kris, Ip, Brian, Law och Watson, Ray (2007). *Financial debt and suicide in Hong Kong SAR*. Journal of Applied Social Psychology 37(12): 2788-2799.
- Zgur, Andrej (2007). *The economy of the Roman Empire in the first two centuries – an examination of market capitalism in the Roman economy*. Magisteruppsats, Aarhus School of Business.

Kommittédirektiv 2012:31

Strategi för att motverka överskuldsättning

Beslut vid regeringssammanträde den 12 april 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldsättning.

I uppdraget ingår att analysera de problem som olika grader av skuldsättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort samt kartlägga vanliga orsaker till allvarlig skuldsättning. Situationen för barn och unga i överskuldssatta familjer ska beaktas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013.

Utredningsuppdraget

Skuldsättningsproblemens omfattning, orsaker och konsekvenser

Tillgången till krediter ökar den enskildes möjligheter att planera och ordna sin ekonomi. Samtidigt kan skuldsättning leda till problem. Många personer lever under så ansträngda ekonomiska förhållanden att de har återkommande svårigheter att betala sina räkningar. Detta leder i en hel del fall till en allvarlig skuldsättning som är besvärlig för den enskilde att ta sig ur och som kan medföra även andra negativa konsekvenser i form av sociala och hälso-relaterade problem och utanförskap. Inte sällan drabbas även anhöriga, bl.a. barn och unga.

Att enskilda har problem med att betala sina skulder kan bero på allt från oförutsedda händelser i livet, såsom arbetslöshet, separation,

konkurs, sjukdom eller dödsfall i familjen, till svagt socialt skyddsnät och bristande kunskaper om ekonomiska frågor.

Problemen med skuldsättning kan se olika ut. Personer som plötsligt får ett omfattande inkomstbortfall möter exempelvis andra problem än de som successivt byggt upp en svårhanterlig skuld. Ibland kan vissa konsumtionsmönster, som för den enskilde kan framstå som oproblematiske, leda till omfattande ekonomiska problem. Utvecklingen mot allt lättillgängligare krediter och nya inköpsmönster, bl.a. handel över internet, riskerar att förstärka problemen. Sannolikt är det ofta flera omständigheter i samverkan som ligger bakom en allvarlig skuldsättning.

Under de senaste åren har antalet personer i Kronofogdemyndighetens register legat relativt konstant runt 430 000 personer. Det motsvarar ca 4,5 procent av landets befolkning. Antalet ansökningar om betalningsföreläggande för obetalda skulder har ökat under senare år och sedan 2009 legat på ca 1,2 miljoner årligen. Ansökningarna om skuldsanering fortsätter att öka, 2011 avsåg dessa 8 452 personer. Särskilt allvarligt är det att antalet unga som har svårt att betala sina skulder har ökat.

Den vanligaste skuldtypen hos Kronofogdemyndigheten är underhållsstödsskulder. Situationen för skuldtunga bidragsskyldiga föräldrar uppmärksammades också t.ex. i betänkandet Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51).

Frågan om överskuldsättning har diskuterats under lång tid. Flera försök har gjorts att kartlägga orsakerna bakom allvarlig skuldsättning och konsekvenserna av att enskilda hamnar i en sådan situation. Det saknas dock en samlad och aktuell bild av läget.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Bättre möjlighet till skuldsanering (prop. 2010/11:31, bet. 2010/11:CU9, rskr. 2010/11:208) lämnade riksdagen ett tillkännagivande om behovet av en strategi mot överskuldsättning.

Utredaren ska mot denna bakgrund och med beaktande av tidigare arbete på området, bl.a. betänkandet Vägen tillbaka för överskuldsatta (SOU 2008:82),

- närmare kartlägga och beskriva de problem som skuldsättning medför samt ge en bild av antalet personer som är drabbade av olika grader av skuldsättning,
- analysera problemens omfattning i form av konsekvenser för den enskilde, anhöriga och samhället i stort och då särskilt

analysera konsekvenserna för barn och unga i svårt skuldsatta familjer,

- analysera vanliga orsaker till att enskilda hamnar i en skuldsättning som innebär problem, vilket ska inkludera risk- och sårbarhetsanalyser och identifiering av olika typer av varningssignaler.

Föreslå en strategi för att motverka överskuldsättning

Ett flertal insatser har vidtagits för att motverka att enskilda blir svårt skuldsatta, både på nationell och på kommunal nivå liksom av olika organisationer. Undervisning i privatekonomi lyfts fram mer tydligt i de nya kurs- och ämnesplanerna i skolan. Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket m.fl. myndigheter arbetar med att ta fram skolmaterial för att nå framför allt unga med råd och information. För att ge även vuxna mer kunskap om privatekonomi har regeringen satsat mer resurser på utbildning och information om privatekonomi i Finansinspektionens regi.

Kommunernas budget- och skuldrådgivare hjälper enskilda att söka frivilliga uppgörelser med näringsidkare och ger stöd i samband med en skuldsaneringsprocess. Tillgängligheten till dessa tjänster skiftar dock mellan kommunerna. Väntetiderna kan variera mellan ingen och flera månaders kötid. En mindre del av budget- och skuldrådgivarnas arbete läggs på förebyggande insatser. Konsumentverket bistår budget- och skuldrådgivarna med utbildning och information samt med metodstöd och uppföljning. Även Kronofogdemyndigheten medverkar i det arbete som utförs av kommunerna. Socialstyrelsen har tillsynsansvar över verksamheten på området.

Flera förändringar har genomförts i lagstiftningen för att motverka att konsumenter överskuldsätts, bl.a. har skärpta regler för kreditprövning införts för krediter som avser mindre belopp (s.k. snabb lån).

Utredaren ska, med utgångspunkt i den probleminventering som ska göras enligt ovan,

- analysera hur dagens insatser fungerar, en analys som också ska inkludera ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer,
- föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att minska omfattningen av skuldsättning som leder till problem för den enskilde och

dess anhöriga och för att motverka att situationen för dessa förvärras, och då bl.a.

- överväga och lämna förslag till olika former av förebyggande åtgärder för att motverka överskuldsättning, inklusive åtgärder som underlättar för den enskilde att ta ansvar för sin ekonomi,
- överväga om och i så fall hur tidiga frivilliga överenskommelser med borgenärerna kan främjas ytterligare,
- överväga om och i så fall hur budget- och skuldrådgivarnas roll bör utvecklas och vid behov föreslå närmare kriterier för detta (t.ex. när det gäller omfattning, tillgänglighet och kvalitet),
- överväga om det finns behov av en tydligare eller ändrad ansvarsfördelning mellan relevanta myndigheter och övriga berörda aktörer för att klargöra vilka insatser som bör vidtas av vem och i vilket skede.

Genomförande och redovisning av uppdraget

I uppdraget ingår att resonera kring eventuella behov av förändringar i lagstiftningen. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att lämna författningsförslag.

Utredaren ska beakta erfarenheter från arbete med överskuldssättning i andra relevanta länder, i första hand övriga länder i Norden, men om det anses motiverat även t.ex. Nederländerna och Storbritannien.

Arbetet med strategin ska samordnas med utredningen om skuld-sanering för evighetsgäldenärer (dir. 2012:30) och utredningen om framtidens stöd till konsumenter (dir. 2011:38).

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från de myndigheter och organisationer som påverkas av utredarens förslag.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag för konsumenter, näringsliv och det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för kvinnor respektive män.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2013.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2013:84

Tilläggsdirektiv till Utredningen om överskuldsättning (Ju 2012:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 12 april 2012 kommittédirektiv om en strategi för att motverka överskuldsättning (dir. 2012:31). Utredningen har antagit namnet Utredningen om överskuldsättning.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2013. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 november 2013.

(Justitiedepartementet)

Bakgrund till utredningens statistik

Överskuldssättning är ett relativt outforskat ämne i Sverige. De statistiska undersökningar som har gjorts är i regel baserade på små urval. Utredningen har ansett att det krävs mer statistiska fakta om överskuldssättning för att kunna utforma en fungerande strategi. Utredningen har därför, med bistånd av Statistiska Centralbyrån, UC och Kronofogdemyndigheten, genomfört en registerbaserad undersökning för att undersöka olika samband mellan exempelvis arbetslöshet, inkomstnivåer och lånevolymer samt förekomsten av skulder hos Kronofogdemyndigheten. En del av resultaten av undersökningen redovisades i kapitel 2 *Överskuldssättning i Sverige*. De tabeller utredningen inte kunde redovisa i betänkandet kommer att tillgängliggöras elektroniskt på regeringens hemsida (se nedan för mer information).

A. Vilka uppgifter ingår i de olika registren?

Utredningen har inhämtat uppgifter från tre källor: UC, Kronofogdemyndigheten och Statistiska Centralbyrån. Därefter har uppgifterna matchats mot varandra.

UC

UC är det ledande kreditupplysningsföretaget i Sverige. De har omkring 90 procent av volymen av de svenska hushållens kreditengagemang i sina register.¹ Det rör sig om fastighetskrediter,

¹ Antagandet om 90 procent bygger på en jämförelse av Finansmarknadsstatistikens uppgifter om utlåning till hushållen i juni 2013 (2817 miljarder) med uppgifter om hur stora kreditengagemangsvolymer hos hushållen som fanns registrerade hos UC vid samma tidpunkt (2 533 miljarder).

bostadsrättskrediter, kontokrediter, avbetalningskrediter och blanco-/borgenskrediter.²

Uppgifterna från UC som skickades till Statistiska Centralbyrån innehöll 4 531 856 personer som den 31 december 2011 hade ett kreditengagemang registrerat hos UC. Uppgifterna per individ är indelade i två kategorier:

- Totala lån (summan av alla kreditengagemang hos UC)
- Bostadslån (bostadsrättskrediter och fastighetskrediter)

Däriigenom har vi också fått en restpost (Totala lån minus Bostadslån) som har döpts till:

- Konsumtionslån (övriga lån)

Vid sidan av dessa kreditengagemang har utredningen också, via Statistiska Centralbyrån fått tillgång till individernas CSN-lån. När totala lån redovisas nedan inbegrips också CSN-lånen i den kategorin.

Kreditengagemangsuppgifter som inte återfinns hos UC är fakturakrediter, lån av värdepapper (exempelvis vid blankning av aktier), lån som hushåll gör direkt till varandra, fordringar som inkassobolag äger samt lån från snabblåneföretag.

De uppgifter som saknas utgör i volym endast en liten del av hushållens samlade kreditengagemang. Men snabblån eller skulder till inkassobolag är en form av kreditengagemang som överskuld-satta hushåll har i högre utsträckning än andra hushåll. Det är således en förlust för undersökningen att dessa uppgifter inte finns med.

Kronofogdemyndigheten

Om en person blir restförd hos Kronofogdemyndigheten registreras också han eller hon hos myndigheten. Gallring ska enligt regelverket ske senast efter fem år, men kan ske tidigare om gäldenären inte längre har några skulder registrerade hos myndigheten. I de flesta fall är en person kvar i minst tre år i registren. Ett mål som avslutats gallras nämligen efter tre år räknat från det år som målet registrerades i Kronofogdemyndighetens databas. En gäldenär som

² I bilaga 4 återfinns en förteckning över vilka kreditengagemangsuppgifter (och övriga uppgifter) som UC har över privatpersoner.

i samband med gallringen saknar mål kommer att avföras från databasen. En gäldenär som har flera skulder kommer att gallras ur registret tre år efter det att den sista skulden är betald eller återkallad.

Uppgifterna från Kronofogdemyndigheten som skickades till Statistiska Centralbyrån innehöll de 434 249 individer som den 14 maj 2013 hade en eller flera skulder hos Kronofogdemyndighetens. De uppgifter som kunde användas i den statistiska undersökningen var:

- Tidpunkten för gäldenärens första registrering hos Kronofogdemyndigheten (under förutsättning att hon inte har avregistrerats sedan dess).
- Om gäldenären är föremål för löneutmätning
- Om gäldenären genomgår en skuldsanering
- Skuldvolymen hos Kronofogdemyndigheten (se mer nedan).
- Om en skuld tillhör ett enskilt eller allmänt mål, samt en uppdelning på de vanligaste a-målskategorierna (se mer nedan).

Skuldvolymen anger hur stora skulder en gäldenär har enligt Kronofogdemyndighetens register. Men det behöver inte ingripa en persons samlade förfallna skulder, eftersom borgenärer kan äga fordringar som inte är registrerade hos Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheten gör en uppdelning av allmänna mål i sina register. Det går till exempel att se om en person har en skuld för obetald TV-avgift eller trängselskatt. Det ger god vägledning om vilka offentligrättsliga skulder som hushåll drabbas av. Det görs dock ingen motsvarande uppdelning av enskilda mål, varför motsvarande information inte finns om privaträttsliga skulder. Inte heller de uppgifter som utredningen har från UC är uppdelade på enskilda skuldtyper.

Det hade varit till fördel för undersökningen om också de enskilda målen var uppdelade på olika typer och om gäldenärens samlade förfallna skulder fanns registrerade.

Statistiska Centralbyrån

Statistiska Centralbyrån har hanterat matchningen av alla uppgifter och tagit fram tabeller åt utredningen, och också bidragit med egna uppgifter i sammanställningen. Sammantaget fanns 9 545 887 personer i Statistiska Centralbyråns register den 31 december 2011. Uppgifterna från Statistiska Centralbyrån omfattar individernas:

- Ålder
- Kön
- Utbildningsnivå
- Civilstånd
- Inkomstnivå och typ av inkomst
- Boendeform (hyresrätt, bostadsrätt eller småhus)
- Region där individen är bosatt

Närmare beskrivningar av de olika kategorier från Statistiska Centralbyrån (exempel definitioner av den geografiska indelningen) som används nedan återfinns på Statistiska Centralbyråns hemsida.

Matchning av uppgifter

Statistiska centralbyråns register omfattar sammanlagt cirka 9,5 miljoner personer. Utredningen har i ett flertal sammanhang valt att exkludera individer under 18 år i jämförelserna. Sammantaget är det cirka 20 procent av befolkningen som är under 18 år, men enbart 0,7 procent av som har skuld Kronofogdemyndigheten. Det kan ge en skev bild av olika samband om de ingår i de ordinarie analyserna. Istället presenterar utredningen en särskilt analys av ungas skulder och villkor i kapitel 4 *Situationen för barn och unga*.

För att kunna analysera uppgifterna från olika register måste dessa kunna matchas mot varandra. Av de 434 249 personer i Kronofogdemyndighetens register kunde 63 032 inte matchas mot Statistiska Centralbyråns register av olika anledningar:

- 41 066 hade ett samordningsnummer hos Kronofogdemyndigheten, men inte ett svenskt personnummer
- 17 382 hade utvandrat före 2011 års utgång

- 3 026 hade invandrat efter 2011
- Därutöver fanns det 1 558 personer som inte kunde matchas av andra skäl

Ett nedslag i statistiken visade att de 63 032 personerna som inte kunde matchas mot Statistiska Centralbyråns register i genomsnitt hade registrerats senare och hade lägre skuldbelopp hos Kronofogdemyndigheten jämfört med de återstående 371 217 individerna.³ Det rör sig därmed förmodligen i mindre utsträckning om personer som kan betecknas som överskuldssatta, och därmed är det inte ett särskilt allvarligt problem att de inte kan analyseras vidare.

Av de 4 531 856 personer som återfanns i UC register var det 39 250 som inte kunde matchas mot Statistiska Centralbyråns register.

- 22 467 hade utvandrat
- 16 312 hade avlidit
- Därutöver fanns det 471 personer som inte kunde matchas av andra skäl

Denna grupp utgör mindre än en procent av populationen och bör därför inte utgöra något problem när uppgifter mellan Statistiska Centralbyrån och UC jämförs med varandra.

Ett nedslag i tiden

Kronofogdemyndighetens uppgifter är från den 14 maj 2013, Statistiska Centralbyråns från den 31 december 2011 och UC:s från den 31 december 2011.

Det hade varit önskvärt att ha fler nedslag i tiden för att se utvecklingstendenser över tid, men det har inte varit möjligt.

³ I den icke-matchningsbara gruppen hade 74,3 procent registrerats 2008 eller senare. Motsvarande siffra för den matchningsbara gruppen är 33,5 procent. I den matchningsbara gruppen hade 81,2 procent en skuld till Kronofogdemyndigheten som understeg 20 000 kronor. För den matchningsbara gruppen var motsvarande siffra 33,3 procent.

Inga tillgångsuppgifter

Statistiken över hushållens kreditengagemang inbegriper endast hushållens lån, inte deras tillgångar. Det hade varit önskvärt att också ha tillgångsuppgifter för att på så sätt bättre kunna redogöra för vilka hushåll som löper störst risk att bli överskuldssatta.

Analyseras rätt grupp?

Som beskrevs i avsnitt 2.1 *Vad är överskuldssättning?* finns ingen strikt definition av överskuldssättning. De omkring 370 000 personer som återfinns med skulder i Kronofogdemyndighetens register och som har kunnat matchas mot Statistiska Centralbyrån utgör *en* form av definition. En betydande fördel är att de ingår i registren och därmed kan analyseras. Det är dock rimligt att tro att det i denna grupp finns personer vilkas skuldproblematik är ringa och som relativt snart betalar av sin skuld för att inte återkomma till Kronofogdemyndigheten igen, samtidigt som det finns personer med omfattande skuldproblem som inte återfinns i sammanställningen. Det kan röra sig om personer som klarar av att hantera sina utgifter i vardagen exempelvis genom att låna via släktingar, ta snabblån och dylikt eller personer eller personer som har varit eller är på väg in i Kronofogdemyndighetens register, men som inte var registrerade vid den tidpunkt då utredningen kunde ta del av materialet.

Utredningens sammantagna bedömning är dock att det finns många lärdomar att dra om överskuldssättning utifrån en analys av Kronofogdemyndighetens register. Urvalet är omfattande och det är den bästa tillgängliga sammanställning som finns av överskuldssättningsproblematik i Sverige. De som varit registrerade med skulder hos Kronofogdemyndigheten under längre tid kan med säkerhet sägas ha stora skuldproblem. Genom att förstå denna grupp bättre ökar möjligheterna att formulera en strategi som har bäring på verkliga överskuldssättningsförhållanden i samhället.

B. Hur är indelningen av svenska hushålls kreditengagemang gjord?

Utredningen har presenterat statistik över såväl överskudsättning i Sverige som över hushållens kreditengagemang i allmänhet.

Den senare statistiken har delats in i tre lånetyper: Totala lån, bostadslån och konsumtionslån (övriga lån).

Därefter har hushållen delas in i fyra kategorier beroende på lånets omfattning. Indelningen i de fyra kategorierna har skett i samråd med Statistiska Centralbyrån och ser ut så här:

- Inga lån
- Små lån: Percentil 0–25
- Mellanstora lån: Percentil 25–75
- Stora lån: Percentil 75–100

Vilka belopp som ingår i de olika kategorierna, samt hur många personer de omfattar, varierar beroende på typen av lån. Indelningarna redovisas under varje underrubrik, se nedan.

Hur stora totala lån har olika grupper?

Totala lån omfattar samtliga kreditengagemang registrerade hos UC samt lån hos Centrala studiestödsnämnden.

Hushållen har delats in i följande kategorier:

- *Inga lån*: 0 kronor i lån (omfattar 2 551 235 personer)
- *Små lån*: Percentil 0–25. 1–80 000 kronor i lån (1 253 840 personer)
- *Mellanstora lån*: Percentil 25–75. 80 001–708 894 kronor (2 505 467 personer)
- *Stora lån*: Percentil 75–100. 708 895 kronor eller mer (1 253 107 personer)

Hur stora bostadslån har olika grupper?

Bostadslån omfattar bostadsrättskrediter och fastighetskrediter registrerade hos UC. Hushållen har delats in i följande kategorier:

- *Inga lån:* 0 kronor i lån (omfattar 4 429 116 personer)
- *Små lån:* Percentil 0–25. 1–242 060 kronor i lån (783 630 personer)
- *Mellanstora lån:* Percentil 25–75. 242 061–900 000 kronor (1 569 970 personer)
- *Stora lån:* Percentil 75–100. 900 001 kronor eller mer (780 933 personer)

Hur stora konsumtionslån (övriga lån) har olika grupper? Ett urval

Konsumtionslån (övriga lån) omfattar lån registrerade hos UC som inte är bostadslån. Inte heller lån hos Centrala studiestödsnämnden ingår. Hushållen har delats in i följande kategorier:

- *Inga lån:* 0 kronor i lån (omfattar 4 306 319 personer)
- *Små lån:* Percentil 0–25. 1–3 786 kronor i lån (814 362 personer)
- *Mellanstora lån:* Percentil 25–75. 3 786–88 216 kronor (omfattar 1 628 639 personer)
- *Stora lån:* Percentil 75–100. 88 217 kronor eller mer (814 329 personer)

C. Sekretess

Uppgifterna från Kronofogdemyndigheten och UC har skickats direkt till Statistiska Centralbyrån. Utredningen har inte tagit del av några individuppgifter, utan enbart de statistiska tabeller som Statistiska Centralbyrån har sammanställt. I samband med att utredningen är klar gallras uppgifterna från Statistiska Centralbyrån, det vill säga de rensas bort och går inte längre att återskapa. Allt detta sker för att säkerställa att ingen enskild individ ska gå att identifiera.

D. Ytterligare tabeller

Den statistik som utredningen redovisat i betänkandet utgör en del, men inte all, statistik som utredningen har låtit samla in. För att den intresserade ska kunna få en djupare bild av skuldsättningens utbredning i Sverige kommer även övriga grundtabeller bli tillgängliga i en särskild elektronisk bilaga.

Tabellbilagan ska gå att nå på samma hemsida som den elektroniska utgåvan av huvudbetänkandet.

När detta skrivs sker publiceringen på regeringkansliets hemsida: www.regeringen.se samt på www.sou.gov

Fortsatt kunskapsinhämtning

Tabellerna utgör ett viktigt komplement till beskrivningen nedan men är långtifrån uttömmande. I kapitel 5 *Strategi mot överskuldsättning* har utredningen presenterat förslag för att öka kunskaperna om överskuldsättning i Sverige.

UC kreditupplysningar – översikt person

	Person	Mikro Person	Adress Person
1 Sammanfattning			
Namn, adress	✓	✓	✓
Personnummer	✓	✓	✓
Personuppgift skyddad (begränsad tillgång till vissa uppgifter)	✓		✓
Betalningsanmärkningar, Konkursansökan, Skuldsaldo	✓	✓	
Inkomstuppgifter	✓		
Fastighetsuppgifter	✓		
Engagemangsuppgifter, utnyttjad/beviljad kredit ¹⁾	✓		
OBS-texter som understryker viktig information	✓		
<small>1) Endast för bank/kreditmarksbolag som själva rapporterar</small>			
2 Senaste registrerade händelser			
Händelser de senaste 12 månaderna	✓		
3 Allmänna uppgifter			
Civilstånd, ogift, gift, skild, änka/änkling	✓		
Datum för civilståndsändring	✓		
Namn och personnummer på make/maka	✓		
Vårdnadshavare, namn och personnummer	✓		
Äktenskapsförord med datum	✓		
Folkbokföringsadress, län, kommun, församling	✓		
Ny återregistrerad hos UC de senaste 36 månaderna	✓		
Utvandrad	✓	✓	
Förvaltare utsedd	✓	✓	
Förlorad id-handling, pass/körkort/id-kort	✓	✓	
Driver rörelse	✓		✓
OBS-texter som berör avsnittet	✓		
4 Inkomstuppgifter för 2 år			
Överskott av tjänst	✓		
Överskott av aktiv näringsverksamhet	✓		
Överskott av passiv näringsverksamhet	✓		
Allmänna avdrag	✓		
Taxerad förvärvsinkomst	✓		
Underskott av kapital	✓		
Överskott av kapital	✓		
Sammanräknad inkomst	✓		
Moms	✓		
Expansionsfondskatt	✓		
Slutgiltig skatt	✓		
OBS-texter som berör avsnittet	✓		
5 Kreditengagemang ¹⁾			
Bianco/borgenskrediter	✓		
Avbetalning	✓		
Kontokrediter	✓		
Fastighetskrediter	✓		
Bostadsrättskrediter	✓		
Totalt utnyttjat	✓		
Totalt beviljat	✓		
Antal krediter	✓		
Antal kreditgivare	✓		
OBS-texter som berör avsnittet	✓		
<small>1) Endast för bank/kreditmarksbolag som själva rapporterar</small>			
6 Fastighetsinnehav			
Fastighetsbeteckning	✓		
Kommun	✓		
Fastighetstyp	✓		
Areal	✓		
Ägarandel	✓		
Förvävsdatum	✓		
Taxeringsvärde	✓		

	Person	Mikro Person	Adress Person
7 Konkursansökan (med datum)			
Konkursansökan	✓	✓	
8 Betalningsanmärkning (med datum)			
Konkurs	✓	✓	
Tredskodom	✓	✓	
Återtagning, gods påträffat / ej påträffat	✓	✓	
Utmätning	✓	✓	
Betalningsföreläggande utslag	✓	✓	
Näringsförbud	✓	✓	
Företagsrekonstruktion, inledd/avslutad	✓	✓	
Restförda skatter och avgifter	✓	✓	
Skuldsanering, utreds	✓	✓	
Skuldsanering, ej aktuell	✓	✓	
Skuldsanering, beviljad	✓	✓	
Skuldsanering, upphävd	✓	✓	
Missbrukat bankkonto ¹⁾	✓	✓	
Misskött kredit ¹⁾	✓	✓	
Missbrukat kontokredit ¹⁾	✓	✓	
OBS-texter som berör avsnittet	✓		
<small>1) Endast för bank/kreditmarknadsbolag som själva rapporterar</small>			
9 Aktuellt skuldsaldo hos kronofogden			
Belopp och antal månader	✓	✓	
Datum	✓	✓	
A-mål, belopp	✓	✓	
E-mål, belopp	✓	✓	
Totalt antal	✓	✓	
10 Historiskt skuldsaldo hos kronofogden 2 år bakåt			
Belopp och antal månader	✓	✓	
Datum	✓		
A-mål, belopp	✓		
E-mål, belopp	✓		
Totalt antal	✓		
OBS-texter som berör avsnittet	✓		
11 Senaste frågor för 12 månader			
Datum för förfrågan	✓		
Belopp på sökt kredit (om angivet)	✓		
Namn på frågeställare (om angivet)	✓		



UC AB
117 88 Stockholm

Tel Växel: 08-670 90 00
Fax: 08-670 90 20

E-post: sales@uc.se
Web: uc.se

Distriktskontor: Göteborg, Malmö
Firma: UC AB, org.nr. 556137-5113

V. 2012.05.11

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
 - vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärs och förtrouendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
 - Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
 - Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
 - jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfallen. Ju.
73. En utvecklad budgetprocess
 - ökad tydlighet och struktur. Fi.
74. Unga som varken arbetar eller studerar
 - statistik, stöd och samverkan. U.
75. Organisering av framtidens e-förvaltning. N.
76. Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. U.
77. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – IT-standardisering inom socialtjänsten. N.
78. Överskuldssättning i kreditsamhället? Ju.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
- Verkställighet av utländska domar och beslut
 - en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
- Ut ur skuldfällan. [72]
- Överskudsättning i kreditsamhället? [78]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]

- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
 - Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
 - Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
 - En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
 - Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
 - Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
 - Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
 - En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
 - Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
 - Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
 - Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
 - Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
 - Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
 - Flygbuller och bostadsbyggande. [67]
- ### Finansdepartementet
-
- Förändrad hantering av importmoms. [1]
 - Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
 - Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
 - Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
 - Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
 - Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]

Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]
Beskattnig av mikroproducerad el m.m. [46]
Privata utförare – kontroll och insyn. [53]
Förbudet mot dubbla förfaranden och andra
rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]
Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]
En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. [73]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]
Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individ Anpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer.
[30]
Förskolegaranti. [41]
Moderniserad studiehjälp. [52]
Friskolorna i samhället. [56]
Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. [74]
Svenska för invandrare – valfrihet,
flexibilitet och individ Anpassning. [76]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]
Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]
Lågsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]
Ersättning vid rådgivningsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje
stycket regeringsformen och när ska
ersättning lämnas? [59]

Åtgärder för samexistens mellan människa och
varg. [60]
Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom
biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
[68]
Ny tid ny prövning – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. [69]
Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker
användning och hantering av nanomaterial.
[70]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]
Effektivare breddbandsstöd. [47]
Organisering av framtidens e-förvaltning. [75]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– IT-standardisering inom socialtjänsten.
[77]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]
Översyn av det statliga stödet till dagspressen.
[66]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]